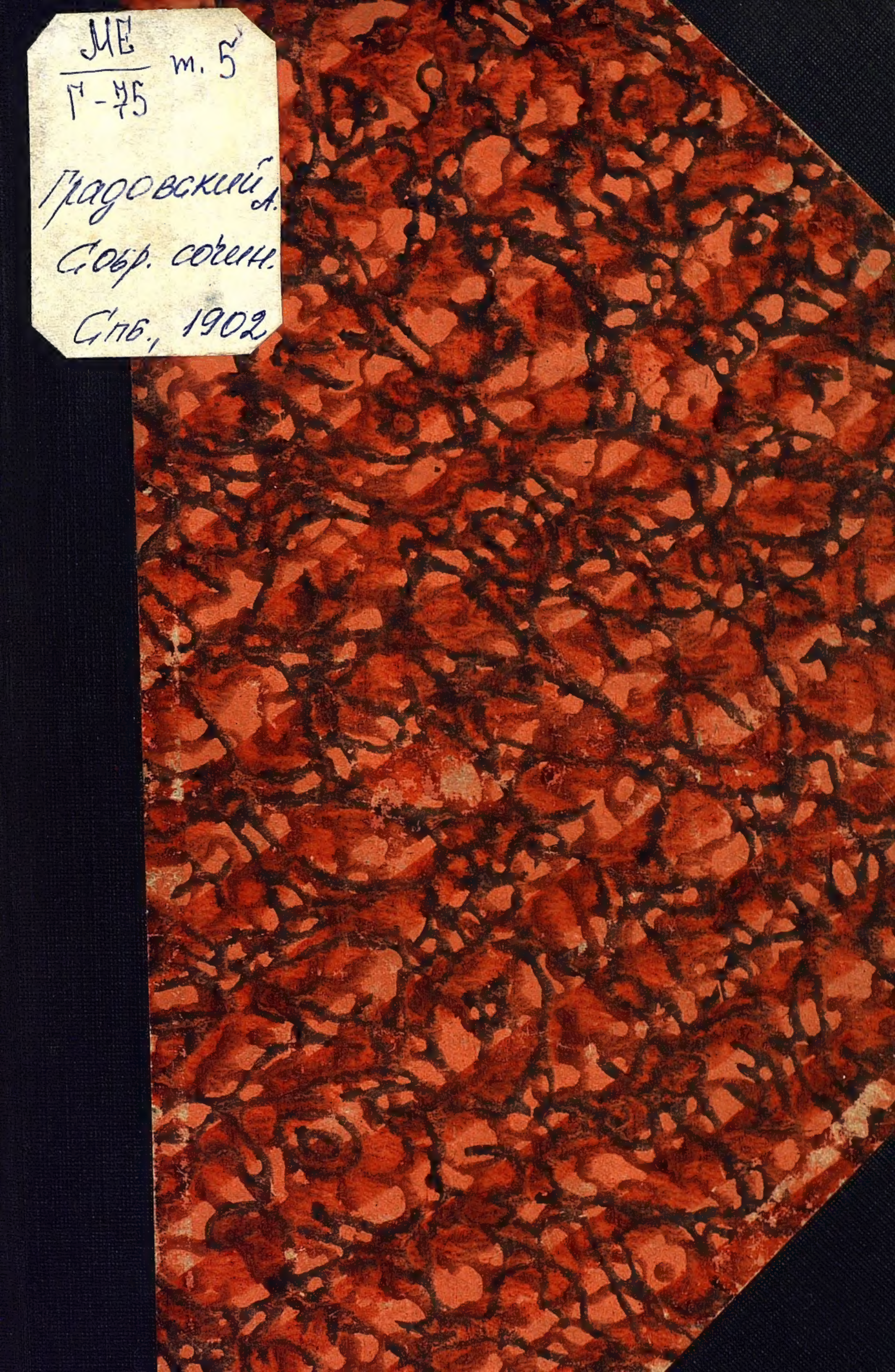

ME
Г-75
т. 5
Градовский А.
Собр. сочин.
Спб., 1902

СОБРАНІЕ СОЧИНЕНІЙ

А. Д. ГРАДОВСКАГО

ТОМЪ ПЯТЫЙ



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія М. М. Стасюлевича. Вас. Остр., 5 лин., 28.
1902



3110



Пятый томъ собранія сочиненій А. Д. Градовскаго содержитъ курсъ, читанный имъ въ 1884/1885 акад. году въ С.-Петербургскомъ университетѣ и посвященный изложенію общихъ началъ современнаго конституціоннаго устройства. Этотъ курсъ служитъ продолженіемъ вошедшей въ IV томъ настоящаго изданія исторической части того обширнаго сочиненія по государственному праву важнѣйшихъ европейскихъ державъ, которое было задумано Градовскимъ въ 1886 году (см. предисловіе къ IV тому). Вторая, догматическая часть этого сочиненія не была напечатана при жизни автора и вышла уже послѣ его смерти, подъ редакціей Н. М. Коркунова, слѣдовавшаго студенческому изданію 1885 г. и снабдившаго его, въ особыхъ примѣчаніяхъ, указаніемъ важнѣйшихъ перемѣнъ въ иностранныхъ законодательствахъ за время отъ 1885 г. по 1894 годъ [1]). Въ настоящемъ томѣ воспроизведено въ первоначальномъ видѣ студенческое изданіе лекцій Градовскаго 1885 года, при чемъ редакція ограничилась исправленіемъ вкравшихся въ это изданіе ошибокъ.

---

[1]) Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ. Лекціи читанныя въ 1885 г. А. Д. Градовскимъ. Издано подъ редакціей Н. М. Коркунова. С.-Петербургъ. Изданіе Л. Ф. Пантелѣева. 1895. 3+1+528. 8°.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

ВАЖНѢЙШИХЪ

ЕВРОПЕЙСКИХЪ ДЕРЖАВЪ.

Т. II.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЯ ЧЕРТЫ ЗАПАДНО-ЕВРОПЕЙСКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО УСТРОЙСТВА.

ВВЕДЕНІЕ.

I. Государства, основанныя народами германской и латинской расы въ Европѣ и въ Америкѣ, представляютъ особенный политическій типъ. Изслѣдованіе этого типа въ его многоразличныхъ формахъ составляетъ предметъ этого курса. Читатель встрѣтитъ здѣсь описаніе самыхъ различныхъ государственныхъ формъ, начиная отъ несложнаго устройства пастушескихъ кантоновъ Швейцаріи и кончая сложною организаціею союзныхъ государствъ. Но всѣ эти формы, несмотря на видимое различіе ихъ въ частностяхъ, имѣютъ нѣкоторыя общія черты, благодаря которымъ республики и монархіи, государства простыя и сложныя могутъ быть отнесены къ одному типу. Эти черты должны быть выяснены, прежде чѣмъ мы обратимся къ изученію отдѣльныхъ формъ западно-европейскихъ и американскихъ государствъ.

II. Общіе признаки государствъ западной Европы и Америки могутъ быть соединены въ одно общее понятіе, выражаемое словомъ *конституціонализмъ*.



Хотя это слово достаточно знакомо каждому образованному человѣку, но понятіе, имъ обозначаемое, далеко не такъ опредѣленно, чтобы его можно было оставить безъ объясненій. Нерѣдко, и даже обыкновенно, подъ именемъ конституціонной формы разумѣется такое государственное устройство, въ которомъ права верховной власти распредѣлены между главою государства, съ одной, и народными представителями, принимающими участіе въ законодательствѣ и

управленіи, съ другой стороны. Понимаемый въ этомъ смыслѣ, означенный терминъ примѣняется къ *одной* изъ государственныхъ формъ, именно къ *конституціонной* или ограниченной *монархіи*, въ отличіе ея отъ монархіи *неограниченной*, или абсолютной. Но мы увидимъ, что признаки конституціонализма присущи также современнымъ демократическимъ республикамъ какъ представительнымъ, такъ и непосредственнымъ. Французская республика отличается отъ аѳинской демократіи не только тѣмъ, что она имѣетъ народное представительство, котораго не зналъ древній міръ, но и тѣмъ, что она есть республика конституціонная. Непосредственныя демократіи мелкихъ швейцарскихъ кантоновъ отличаются отъ демократій древнихъ тѣмъ же существеннымъ признакомъ.

III. Существо каждой государственной формы, разсматриваемой съ *юридической* точки зрѣнія, опредѣляется признаками двоякаго рода. Одни изъ нихъ являются признаками *внѣшними* и даютъ отвѣтъ на вопросъ: *въ чьихъ рукахъ находится верховная государственная власть*, иначе говоря, кто въ данномъ государствѣ является субъектомъ державныхъ правъ? На основаніи этого признака, государства, какъ извѣстно, могутъ быть раздѣлены на монархіи, аристократіи и демократіи. Но природа каждаго изъ такихъ государствъ видоизмѣняется отъ свойствъ *отношеній* государственной власти къ управляемымъ и, слѣдовательно, отъ юридическихъ *условій*, въ которыхъ она осуществляетъ свои верховныя права.

Для пониманія существа конституціонализма, необходимо обратить вниманіе на признаки *второго* порядка. Существо современной демократической республики состоитъ вовсе не въ томъ, что государственное самодержавіе принадлежитъ народу. Народъ, т. е. масса полноправныхъ гражданъ, признавался субъектомъ верховной власти во всѣхъ демократіяхъ одинаково. Но въ демократіи конституціонной отличительнымъ признакомъ является способъ и форма осуществленія принадлежащихъ народу верховныхъ правъ. Точно такъ же отличительнымъ признакомъ конституціонной монархіи не можетъ быть признано одно народное представительство. Послѣднее, вмѣстѣ съ монархомъ, образуетъ *государственную власть*, и именно тѣ условія, въ которыхъ дѣйствуетъ *эта* власть, опредѣляютъ существо конституціонализма.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Конституціонный актъ.

ГЛАВА I.

Общее значеніе конституціи.

I. Основнымъ и общимъ признакомъ конституціонныхъ формъ является то, что можно назвать *самоограниченіемъ* государственной власти, въ силу чего эта власть не является *абсолютною*, въ чьихъ бы рукахъ она ни находилась, въ рукахъ народа или монарха съ народнымъ представительствомъ.

Юридическимъ выраженіемъ такого самоограниченія государственной власти являются такъ называемые *основные законы* или *конституціи*. Въ нихъ содержатся тѣ юридическія и политическія положенія, въ *предѣлахъ* которыхъ должны дѣйствовать всѣ государственныя власти, не исключая и власти законодательной. Конституція является какъ бы закономъ, поставленнымъ *надъ* всѣми факторами государственной власти, которые должны сообразовать съ этимъ высшимъ закономъ свои дѣйствія въ области законодательства, суда и управленія.

Противъ этого принципа можетъ быть приведенъ весьма вѣскій, повидимому, примѣръ Англіи, этого отечества конституціонныхъ учрежденій. Здѣсь, какъ извѣстно, нѣтъ конституціоннаго акта въ томъ видѣ, какъ эти акты существуютъ въ другихъ государствахъ; здѣсь, кромѣ того, видные представители политической науки защищали теорію *парламентскаго всемогущества* (omnipotentia parliamenti).

Таково, между прочимъ, мнѣніе Блакстона. По его ученію, парламентъ есть то учрежденіе, которому конституціею этого королевства ввѣрена *абсолютная деспотическая* власть, непремѣнно при-

надлежащая кому либо при каждомъ правительствѣ [1]). Поэтому парламентъ можетъ измѣнить конституцію государства и создать новую; онъ можетъ сдѣлать все, что̀ не выходитъ за предѣлы возможнаго.

Власть парламента, говоритъ современный англійскій юристъ, подобно *всякой* суверенной власти, не имѣетъ другихъ границъ, кромѣ готовности народа ей повиноваться или сопротивляться ея силѣ. Въ отличіе отъ другихъ (конституціонныхъ) странъ, законодательная власть не связана никакою хартіею, никакимъ конституціоннымъ закономъ. Одному парламенту принадлежитъ конституціонное право издавать законы и измѣнять правительство страны [2]).

Въ этихъ и другихъ подобныхъ имъ мнѣніяхъ есть доля справедливаго рядомъ съ значительными преувеличеніями. Не подлежитъ сомнѣнію, что англійскому парламенту, т.-е. королевѣ и двумъ палатамъ, принадлежитъ *верховная власть* надъ соединеннымъ королевствомъ и всѣми его владѣніями. Поэтому всѣ акты парламента, получившіе королевское утвержденіе, должны пользоваться тою силою и тѣмъ значеніемъ, какія вообще имѣютъ повелѣнія власти верховной. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы парламенту принадлежала „абсолютная деспотическая“ власть, какъ говоритъ Блакстонъ, и чтобы границы этой власти опредѣлялись готовностью народа ей повиноваться или оказывать сопротивленіе. Отличительною чертою конституціоннаго государства, какъ мы увидимъ подробно ниже, является именно извѣстное самоограниченіе власти, въ силу котораго она теряетъ сходство съ властью „деспотическою“. Есть извѣстныя вещи, которыя она не считаетъ себя *въ правѣ* приказывать и воспрещать, и эту границу своихъ правъ она видитъ не въ одной возможности „сопротивленія“ со стороны народа, но и въ *конституціи* этого государства.

Справедливо, что Англія, въ отличіе отъ континентальныхъ государствъ запада Европы, не имѣетъ конституціоннаго акта, въ одной общей редакціи. Ивѣстно остроумное замѣчаніе лорда Пальмерстона: „Я готовъ дать хорошую награду тому, кто принесетъ мнѣ экземпляръ англійской конституціи“. Справедливо также, что большинство тѣхъ отдѣльныхъ актовъ, которые могутъ быть названы основными законами Англіи, изданы властью парламента подобно

---

[1]) Parliament is the place where that absolute despotic power, which must in all governments reside somewhere, is entrusted by the constitution of these kingdoms.

[2]) Th. Erskine May, *Das Englische Parlament und sein Verfahren*, перев. Oppenheim, изд. 1880, стр. 40.

всѣмъ другимъ законамъ этого королевства. Другими словами, *для разсмотрѣнія и обнародованія конституціонныхъ законовъ, англійское государственное право не установляетъ никакихъ особыхъ правилъ.* Поэтому *формальнаго* различія между законами основными и обыкновенными въ Англіи не существуетъ; *формально*, парламентъ можетъ измѣнить, отмѣнить и вновь издать всякій законъ—конституціонный и обыкновенный. Но несомнѣнно и то, что всемогущій парламентъ ищетъ въ этихъ актахъ руководства и границъ для своей дѣятельности. Начала Великой Хартіи, статута de tallagio non concedendo 1297 г., прошенія о правахъ 1628 г. и билля о правахъ 1689 г. настолько утвердились въ сознаніи англичанъ и такъ слились съ принципами права обычнаго, что едва ли парламентское всемогущество можетъ умалить ихъ силу.

Когда англійскій парламентъ задумалъ установить произвольные сборы не въ Англіи, но въ ея американскихъ колоніяхъ, послѣднія сослались на основные законы Англіи, въ силу которыхъ установленіе налоговъ принадлежитъ представительству, и утверждали, что такъ какъ американскія колоніи не представлены въ англійскомъ парламентѣ, то послѣдній не имѣетъ права располагать ихъ имуществомъ. Такъ смотрѣли на дѣло не только въ Америкѣ, но и въ Англіи, въ рядахъ оппозиціи, тщетно старавшейся остановить парламентъ въ его произвольныхъ мѣрахъ и предотвратить междоусобную войну. Одинъ изъ величайшихъ представителей этой оппозиціи, Питтъ Старшій, защищалъ въ рѣчи 14-го января 1766 года то, что онъ считалъ однимъ изъ важнѣйшихъ началъ англійской конституціи и нарушеніе котораго вызвало бѣдственное для Англіи возстаніе ея американскихъ колоній. Парламентское всемогущество нашло свою границу, и свойства этой границы весьма характеристичны.

Власть парламента, говоритъ Т. Э. Мэй, не имѣетъ другихъ границъ, кромѣ „готовности народа ей повиноваться или сопротивляться ея силѣ". Но въ данномъ случаѣ важны *мотивы*, опредѣляющіе готовность „повиноваться или сопротивляться". Въ восточныхъ деспотіяхъ мотивы, побуждающіе иногда управляемыхъ къ сопротивленію, бываютъ, такъ сказать, количественные и случайные. Излишнее бремя налоговъ, проявленія чрезвычайной жестокости, бѣдствія, навлекаемыя раззорительными войнами,—таковы причины, возбуждающія неудовольствіе въ этихъ государствахъ. Но такъ какъ бремя налоговъ, мѣра жестокости и тяжесть другихъ бѣдствій всегда относительны, то въ такихъ государствахъ никогда нельзя предусмотрѣть и опредѣлить, гдѣ кончается готовность повиновенія, и власть можетъ считать себя безпредѣльною до какого либо непредвидѣннаго случая. Напротивъ, въ Англіи „готовность повиновенія"

обусловлена извѣстными началами права, отвергнуть которыя не во власти парламента.

II. Совокупность этихъ началъ и образуетъ англійскую конституцію, экземпляръ которой тщетно хотѣлъ получить лордъ Пальмерстонъ. Знаменитый государственный человѣкъ произнесъ эту фразу не только не въ осужденіе своей конституціи, но въ величайшую похвалу ей. Она была произнесена въ рѣчи, имѣвшей цѣлью показать глубокія и твердыя *историческія* основанія конституціи. Эта конституція не есть плодъ какой либо искусственной работы отвлеченныхъ умовъ, но національное достояніе англичанъ. Сила ея въ обычаяхъ и нравахъ цѣлой націи. Поэтому она и не нуждается въ такихъ внѣшнихъ, юридическихъ обезпеченіяхъ, какія изобрѣтаются (и не всегда успѣшно) для континентальныхъ хартій.

Въ англійской исторіи можно указать на такіе моменты, когда вся нація разрѣшала распри съ королями путемъ соглашеній, которыя выражались потомъ въ извѣстныхъ общеобязательныхъ актахъ; это были какъ бы договоры, которые опредѣляли предѣлы королевской власти, съ одной стороны, и права и обязанности гражданъ— съ другой. Конечно, первымъ изъ такихъ актовъ должно признать Magna Charta libertatum (1215 г.), которая явилась результатомъ побѣды вассаловъ короля Іоанна Безземельнаго надъ этимъ королемъ, закончившей норманнскій періодъ англійской исторіи, т.-е. періодъ неограниченной власти королей норманнской династіи.

Такимъ образомъ, Magna Charta libertatum положила основаніе конституціоннымъ учрежденіямъ Англіи. Къ числу такихъ же актовъ можетъ быть отнесенъ извѣстный статутъ, состоявшійся въ 1297 г., въ царствованіе Эдуарда I, по которому никакой налогъ не могъ быть установленъ безъ согласія народнаго представительства (статутъ de tallagio non concedendo). Къ революціонному періоду относятся также два такихъ акта:

1) Прошеніе о правахъ (1628 г.), поданное королю Карлу I съ изложеніемъ неудовольствій англійскаго народа противъ королевской администраціи и содержащее ходатайство объ устраненіи этихъ злоупотребленій. Утвержденное королемъ, оно сдѣлалось однимъ изъ главныхъ источниковъ публичнаго права.

2) Актъ, закончившій революціонное движеніе въ Англіи: это такъ называемый Билль о правахъ (1689 г.), въ которомъ были изложены основныя права англійскихъ подданныхъ.

Подобнымъ же актомъ можно признать и такъ называемый актъ объ утвержденіи Act of settlement (1701 г.), который подтвердилъ устраненіе Іакова II отъ англійскаго престола, съ перенесеніемъ правъ на престолонаслѣдіе въ протестантскую линію Стюартовъ. За-

тѣмъ, многіе принципы англійскаго публичнаго права, выработанные исторически, коренятся въ общемъ или обычномъ правѣ этой страны (common law) и потому пользуются естественнымъ уваженіемъ всѣхъ ея властей, въ томъ числѣ и законодательной.

Но юридически парламентъ оставался всемогущимъ законодательнымъ органомъ, и это выражалось не только въ томъ, что въ немъ сосредоточивались всѣ права законодательной власти, но и въ томъ, что ему присвоивалась извѣстная учредительная власть; слѣдовательно, всякій парламентскій статутъ могъ перемѣнить все государственное устройство Англіи.

Въ Англіи вопросъ о субъектѣ государственнаго верховенства никогда не становился рѣзко и открыто; хотя, конечно, можно указать на нѣкоторыхъ писателей временъ первой революціи (какъ, напр., Мильтонъ, Сидней), которые ставили этотъ вопросъ и разрѣшали его въ пользу народонаселенія. Но это была только теорія; на практикѣ же вопросъ о субъектѣ государственнаго верховенства не имѣлъ значенія.

III. На континентѣ этотъ вопросъ былъ поставленъ рѣзче. Уже революціонное движеніе въ Америкѣ (1774 — 1783 гг.) выдвинуло принципъ народовластія, передавшій учредительную власть народу. Конституція поэтому получила значеніе акта, заключающаго въ себѣ условія, на которыхъ народъ делегируетъ власть извѣстнымъ органамъ. Въ этомъ смыслѣ американскій конгрессъ не есть власть учредительная, и въ самой законодательной дѣятельности онъ долженъ руководиться опредѣленными принципами, ограничивающими его права. То же самое должно сказать и относительно французской революціи. Французы не только издавали разныя конституціи, но даже издали актъ, который стоялъ еще выше конституціи; мы говоримъ о знаменитой Деклараціи правъ человѣка и гражданина 1789 г., которая, впрочемъ, не имѣла опредѣленнаго юридическаго значенія. Конституція явилась повсемѣстно какъ бы актомъ, выражающимъ условія, на которыхъ народъ делегировалъ власть разнымъ органамъ. Въ государствахъ, гдѣ начало народовластія никогда не было признано, гдѣ конституція была пожалована, октроирована, конституціонные акты получили такое же значеніе нормъ, ограничивающихъ государственную власть.

Въ Англіи, гдѣ парламентская вольность развилась совмѣстно съ королевскою властью, которая постепенно росла въ связи съ народнымъ представительствомъ, вопросъ объ ограниченіи законодательной власти не могъ возникнуть въ той формѣ, въ какой онъ возникъ на континентѣ. Здѣсь и не думали объ ограниченіи парламента, бывшаго представителемъ народной вольности; напротивъ, на кон-

тинентѣ Европы рѣчь шла о томъ, чтобы поставить извѣстныя границы представительнымъ учрежденіямъ, которыя явились какъ средство для ограниченія королевскихъ прерогативъ. Такимъ образомъ, были установлены извѣстные принципы, выражавшіе права этихъ законодательныхъ учрежденій и гражданъ въ ихъ отношеніяхъ къ королевской власти. Они даютъ право и налагаютъ даже обязанность не соглашаться на законъ, который бы заключалъ въ себѣ нарушеніе извѣстныхъ принциповъ. Вотъ въ какомъ смыслѣ эти конституціонные акты развились и получили свое значеніе на западѣ Европы.

IV. Значеніе ихъ можно видѣть: 1) изъ ихъ содержанія; 2) изъ способа ихъ изданія; 3) изъ ихъ обязательной силы. Остановимся на содержаніи этихъ основныхъ законовъ.

Въ конституціонныхъ актахъ содержится опредѣленіе основныхъ началъ государственнаго устройства. Послѣднее опредѣляется:

1) организаціей государственной власти;

2) ея отношеніями къ подданнымъ.

Каждый конституціонный актъ непремѣнно содержитъ:

1) опредѣленіе субъекта государственнаго верховенства и главныхъ государственныхъ учрежденій (grands pouvoirs de l'état);

2) основные принципы управленія, т.-е. опредѣленіе главныхъ условій, при которыхъ государство можетъ осуществлять свои верховныя права [1].

Въ этомъ смыслѣ конституція можетъ быть названа pacte fondamental, т.-е. она опредѣляетъ тѣ начала, на которыхъ государственная власть должна управлять, а подданные должны повиноваться. Это, дѣйствительно, есть извѣстный государственный договоръ. Отсюда само собою слѣдуетъ, что изданіе конституціонныхъ актовъ въ принципѣ не можетъ быть предоставлено обыкновенной законодательной власти, ибо она сама должна держаться въ предѣлахъ конституціонныхъ актовъ и не можетъ нарушать извѣстныхъ началъ, выраженныхъ конституціей и данныхъ въ руководство государственной власти.

Поэтому ограниченія государственной власти, фактически и въ

---

[1]) Содержаніе отдѣльныхъ конституціонныхъ актовъ весьма разнообразно, что зависитъ отъ различія политическихъ потребностей. Напримѣръ, бельгійская конституція содержитъ въ себѣ постановленія: 1) о государственной территоріи и ея подраздѣленіяхъ (тит. I); 2) о правахъ бельгійскихъ гражданъ (тит. II); 3) о субъектѣ верховной власти и раздѣленіи властей (тит. III), при чемъ этотъ титулъ распадается на главы: а) о палатахъ, б) о королѣ и министрахъ, в) о судебной власти, г) объ областныхъ установленіяхъ; 4) о финансахъ (тит. IV); 5) объ арміи и гражданской гвардіи (тит. V); 6) нѣкоторыя общія постановленія (тит. VI); 7) о ревизіи конституціи (тит. VII); 8) переходныя и дополнительныя постановленія (тит. VIII).

силу вѣкового обычая существующія въ Англіи, на континентѣ Европы были возведены въ *принципъ*, и теорія „парламентскаго всемогущества“ была отвергнута. Въ этомъ смыслѣ высказывается Лаферрьеръ [1]) относительно значенія французской хартіи. „Англійское начало парламентскаго всемогущества“, говоритъ онъ, „было исключено изъ нашего публичнаго права. Хартія была закономъ законовъ, закономъ всѣхъ установленныхъ властей. Власти, ею созданныя, не могли посягнуть на нее. и если бы перемѣны въ ней были признаны нужными, необходимо проявленіе и дѣйствіе *учредительной* власти, въ формахъ заранѣе и законно опредѣленныхъ“.

Конституція, конечно, можетъ быть измѣнена, ибо ни одно государственное устройство не можетъ претендовать на вѣчное существованіе. Но пока извѣстныя конституціонныя положенія существуютъ, всѣ власти должны сообразоваться съ ними. Если конституція провозглашаетъ равноправность исповѣданій, законодательная власть не можетъ, путемъ обыкновеннаго закона, создать привилегіи для одного изъ нихъ; если конституція воспрещаетъ конфискацію имуществъ, законодательная власть не можетъ ввести этой мѣры въ уголовный кодексъ; если конституція провозглашаетъ свободу печати, законодательная власть не можетъ возстановить предварительной цензуры.

Конституція есть какъ бы наказъ, данный факторамъ государственной власти для опредѣленія границъ и формъ ихъ дѣятельности. Для лучшаго поясненія этой мысли, мы приведемъ примѣръ конституціи такого государства, гдѣ нѣтъ народнаго представительства, всегда являющагося какъ бы органомъ народной воли, но гдѣ самъ народъ прямо осуществляетъ свои верховныя права, т.-е. примѣръ конституціи *непосредственной демократіи*.

„Суверенитетъ“, говоритъ ст. 2 конституціи кантона Ури, „принадлежитъ народу, который отправляетъ его непосредственно въ своихъ конституціонныхъ (verfassungsmässigen) собраніяхъ по большинству голосовъ“ [2]).

Затѣмъ не только *формы* осуществленія народнаго самодержавія, но и *объемъ правъ*, принадлежащихъ народному собранію (Landge-

---

[1]) M. F. Laferrière, *Cours de droit public et administratif, etc.*, изд. 1860, I, стр. 22 и 23.

[2]) Ср. конст. Надлѣснаго Унтервальдена, ст. 2. „Суверенитетъ принадлежитъ народу, который отправляетъ его непосредственно въ своихъ конституціонныхъ собраніяхъ и посредственно чрезъ имъ избранныя учрежденія, въ порядкѣ, установленномъ конституціею“. Унтервальденъ Нижній, ст. 2. „Онъ (народъ)... отправляетъ свой суверенитетъ согласно съ постановленіями конституціи“. Гларусъ, ст. 2. Аппенцель, ст. 1, п. 2.

meinde), опредѣляется конституціею [1]). Въ числѣ правъ, непосредственно осуществляемыхъ народомъ, конституціи называютъ право давать странѣ *конституцію* и *законы*. Такимъ образомъ, два рода актовъ, исходящихъ одинаково отъ народнаго собранія, различаются, однако, и въ способѣ ихъ установленія и по степени ихъ обязательной силы.

ГЛАВА II.

Ревизія и гарантіи конституціи.

I. Издавая конституціонный законъ, народъ совершаетъ актъ не простой законодательной, но и *учредительной* власти, опредѣляющей порядокъ дѣйствія и объемъ правъ всѣхъ государственныхъ властей, въ томъ числѣ и *народа*, какъ власти законодательной (въ непосредственныхъ демократіяхъ). Народъ, отправляя свою законодательную власть, долженъ сообразоваться съ требованіями конституціи и держаться въ ея предѣлахъ.

Но какъ бы хороша ни была конституція, самое развитіе народа приводитъ къ новымъ условіямъ жизни, при которыхъ нѣкоторыя статьи могутъ оказаться отжившими и не соотвѣтствующими дѣйствительнымъ потребностямъ народа. Поэтому вопросъ о пересмотрѣ конституціи является весьма важнымъ.

Самыя законодательства выражаютъ по этому поводу различные взгляды. Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ объ этомъ вопросѣ прямо умалчивается, такъ какъ онѣ устанавливаются на вѣчныя времена. Къ такимъ принадлежитъ конституція итальянская, гдѣ нѣтъ ни слова о пересмотрѣ. Но большинство конституцій предусматриваютъ вопросъ о ревизіи.

А) *Ревизія конституціи.*

II. Ревизія является средствомъ вносить въ конституціонный актъ поправки и измѣненія, требуемыя условіями времени. Поправки необходимы потому, что безъ нихъ дѣйствіе конституціи было бы пріостановлено, вслѣдствіе невозможности исполнить всѣхъ ея постановленій.

Иногда конституція не заключаетъ въ себѣ всего, что можетъ быть впослѣдствіи вызвано новыми наростающими потребностями; въ такомъ случаѣ она нуждается въ дополненіяхъ. Напримѣръ,

---

[1]) Для кантона Ури, ст. 42 и 43.

когда создавались Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты, союзная конституція 1787 г. не предусмотрѣла вопроса о рабствѣ, считая его дѣломъ отдѣльныхъ штатовъ. Но мало-по-малу вопросъ этотъ сдѣлался настолько важнымъ, что для рѣшенія его понадобилось два года ожесточенной войны (1861 — 62). Тогда оставалось закрѣпить то, что̀ достигнуто было войной. Это было сдѣлано въ дополненіи къ федеральному закону (amendement), которымъ рабство вездѣ и навсегда отмѣняется. Какъ на примѣръ измѣненія статьи, не соотвѣтствующей новымъ потребностямъ, можно указать на Францію. По ст. 9 закона 25 февраля 1875 года мѣстопребываніемъ правительства назначенъ Версаль. Въ то время боялись Парижа, какъ мѣста слишкомъ шумнаго, наполненнаго людьми всевозможныхъ партій и т. д. Но затѣмъ убѣдились, что такое постановленіе кромѣ неудобствъ не влечетъ за собой ничего, и статья эта въ 1879 году была измѣнена. Точно такъ же, когда въ Пруссіи началась борьба правительства съ католиками (такъ наз. Kulturkampf), оно встрѣтило препятствіе въ ст. 16 и 18 старой прусской конституціи, на основаніи которыхъ нельзя было издавать репрессивныхъ мѣръ противъ католиковъ — прусскихъ подданныхъ. Тогда правительство добилось отмѣны этихъ двухъ статей и издало (1873 г.) Майскіе законы, направленные противъ католическаго духовенства.

Право дѣлать такія измѣненія принадлежитъ не во всѣхъ государствахъ однѣмъ и тѣмъ же властямъ. Съ точки зрѣнія демократическихъ республикъ, каковы Сѣв.-Амер. Соед. Штаты, измѣненія конституцій не могутъ входить въ обязанность обыкновенной законодательной власти, такъ какъ эта послѣдняя сама должна дѣйствовать въ предѣлахъ конституціи. Право ревизіи принадлежитъ тому, кто по конституціи стоитъ выше закона, т.-е. народу. Это вытекаетъ уже изъ того, что самая конституція 1787 г. есть актъ всенародной воли, она начинается словами: „мы, народъ Соединенныхъ Штатовъ".

Что касается формы, въ которой осуществляется это право, то здѣсь нужно отмѣтить два вопроса: 1) кому принадлежитъ инициатива ревизіи; 2) кто утверждаетъ предложенную поправку. Само собою разумѣется, что инициатива должна быть предоставлена возможно большему числу учрежденій. Въ С. Америкѣ она признается: 1) за конгрессомъ и 2) за правительствами отдѣльныхъ штатовъ. Конгрессъ, большинствомъ $^2/_3$ голосовъ, въ двухъ палатахъ (сенатѣ и палатѣ депутатовъ) можетъ предлагать измѣненія конституціи; то же право принадлежитъ законодательнымъ собраніямъ (сенату и палатѣ депутатовъ) отдѣльныхъ штатовъ, если въ пользу поправки выскажется $^2/_3$ этихъ законодательныхъ собраній. Въ первомъ слу-

чаѣ предложеніе конгресса идетъ прямо на ратификацію штатовъ, гдѣ оно разсматривается или въ обыкновенныхъ законодательныхъ собраніяхъ, или въ особо избранныхъ конвентахъ. Поправка считается принятою, если въ ея пользу выскажется $^3/_4$ законодательныхъ собраній (или конвентовъ) всѣхъ наличныхъ штатовъ. Во второмъ случаѣ, т.-е. когда требованіе пересмотра идетъ отъ $^2/_3$ штатовъ, то для выработки формулы поправки населеніе приглашается къ избранію особаго конвента, съ специальными полномочіями; затѣмъ уже измѣненіе, въ выработанной конвентомъ формѣ, предлагается на утвержденіе штатовъ, и принимается, если $^3/_4$ штатовъ выскажутся за него [1]).

По швейцарской конституціи 1874 года, инициатива ревизіи принадлежитъ: 1) федеральному собранію (assemblée fédérale), т.-е. національному совѣту (conseil national) и совѣту государствъ (conseil des états); поправка, принятая собраніемъ, предлагается на всенародное голосованіе и считается принятою, если въ ея пользу высказалось большинство гражданъ, участвующихъ въ голосованіи, и большинство кантоновъ; 2) если въ федеральномъ собраніи произошло раздѣленіе, т.-е. если одна палата согласилась на поправку, а другая нѣтъ, или, въ 3), если 50.000 гражданъ, имѣющихъ право голоса, потребуютъ пересмотра конституціи, то вопросъ о необходимости такого пересмотра рѣшается всенароднымъ голосованіемъ. Въ случаѣ утвердительнаго отвѣта, палаты федеральнаго собранія избираются вновь и приступаютъ къ выработкѣ проекта новой конституціи, предлагаемой затѣмъ народному голосованію.

III. Въ другихъ государствахъ, право ревизіи принадлежитъ обыкновеннымъ законодательнымъ учрежденіямъ; на этотъ конецъ эти учрежденія поставлены только въ особыя условія. Ближе всего, по принципу, къ началамъ швейцарской конституціи подходитъ бельгійская конституція и всѣ сходныя съ ней. По бельгійской конституціи верховенство въ государствѣ принадлежитъ народу; слѣдовательно, всѣ власти существуютъ и дѣйствуютъ въ силу всенароднаго учрежденія. Отсюда логически вытекаетъ, что всѣ перемѣны, поправки и дополненія конституціи должны совершаться по всенародному голосованію. Но Бельгія—представительная монархія; слѣдовательно, примѣненіе плебисцита, въ принципѣ, было бы несогласно съ учрежденіемъ представительной монархіи. Поэтому въ Бельгіи практикуется особый способъ ревизіи; право инициативы ея

[1]) Всѣ послѣдовавшія поправки конституціи были приняты первымъ изъ этихъ порядковъ: ни общій національный конвентъ, для выработки проекта измѣненія конституціи, ни частные конвенты отдѣльныхъ штатовъ, для утвержденія проектированнаго измѣненія, никогда въ дѣйствительности не созывались.

предоставляется палатамъ, которыя свое постановленіе о пересмотрѣ подносятъ на утвержденіе короля. Если послѣдовало королевское утвержденіе, то палаты немедленно распускаются и предписывается произвести новые выборы съ спеціальною цѣлью: обсудить проектъ поправки и принять его или отвергнуть. Этимъ, очевидно, предоставляется гражданамъ государства высказать свой взглядъ на значеніе той или другой вносимой поправки, такъ какъ составъ вновь образовавшейся, для спеціальной цѣли, палаты будетъ находиться подъ давленіемъ того или иного взгляда гражданъ на затронутый поправкою вопросъ. Рѣшеніе этихъ палатъ считается принятымъ, если при наличности $^{2}/_{3}$ полнаго состава палаты за него выскажутся $^{2}/_{3}$ голосовъ въ каждой палатѣ. Для уясненія существа условій, которыми обставляется ревизія, важно иллюстрировать способъ ея веденія примѣрами. Но такихъ примѣровъ бельгійская конституція не представляетъ, ибо со времени ея утвержденія до сего времени (1884 г.) она остается безъ перемѣны, такъ какъ не подвергалась какимъ либо поправкамъ. Греческая конституція 1864 года въ главныхъ чертахъ сходна съ бельгійскою и, такъ сказать, воспроизводитъ ее. Но въ ней имѣется та особенность, что пересмотръ конституціи въ цѣломъ объемѣ не дозволяется вовсе. Иначе сказать: воспрещается дѣлать предложенія о новой конституціи; нынѣ существующая считается принятой навсегда. Подобный же запретъ, въ видѣ поправки, внесенъ и во французскую конституцію 14-го августа 1884 года; именно постановлено, что всѣ предложенія конституціонныхъ поправокъ не должны касаться республиканской формы правленія. Вслѣдствіе этого и во Франціи ревизія конституціи въ цѣломъ объемѣ не допускается. Надо замѣтить, что порядокъ пересмотра во Франціи ближе подходитъ къ условіямъ конституціонной монархіи, чѣмъ къ республикѣ. Основное положеніе французскаго государственнаго права есть народный суверенитетъ, выражающійся въ прямой и всеобщей подачѣ голосовъ. Такъ что съ этой точки зрѣнія, въ принципѣ, политика Наполеона III, путемъ которой онъ достигъ императорства, была вполнѣ легальна, ибо плебисциты, которыми онъ пользовался, какъ способъ изъявленія народной воли, вполнѣ согласовались съ народнымъ суверенитетомъ, признаніе котораго допущено французскимъ правомъ. Послѣ Седанскаго разгрома и воспослѣдовавшаго за нимъ сверженія монархіи, 4-го сентября 1870 года, республиканское правительство, а затѣмъ и палаты, выбранныя 8-го февраля 1871 года, не прибѣгали къ плебисциту. Взамѣнъ этого національное собраніе этого года признало за собою учредительную власть и, исходя изъ этой присвоенной власти, палаты 1875 года должны были включить въ конституцію слѣдующее положеніе: право ревизіи признается за

національнымъ собраніемъ, причемъ подъ національнымъ собраніемъ разумѣется совмѣстное засѣданіе палаты депутатовъ и сената. Пересмотръ же считается постановленнымъ, если онъ предварительно принятъ въ каждой палатѣ большинствомъ голосовъ. Такъ, въ 1884 году, министръ-президентъ Жюль Ферри внесъ свой проектъ пересмотра конституціи сначала въ палату депутатовъ; затѣмъ принятый тамъ проектъ поступилъ въ сенатъ, гдѣ подвергся нѣкоторымъ измѣненіямъ. По поводу этихъ измѣненій проекта состоялось соглашеніе между сенатомъ и правительствомъ, отъ имени котораго дѣйствовалъ Жюль Ферри, и только послѣ всего этого измѣненный проектъ пересмотра, принятый большинствомъ голосовъ въ обѣихъ палатахъ, поступилъ на разсмотрѣніе соединеннаго собранія двухъ палатъ и былъ принятъ 14-го августа 1884 года. Въ другихъ государствахъ для пересмотра требуется только особое большинство голосовъ; такъ дѣлается по преимуществу въ мелкихъ германскихъ государствахъ. Напримѣръ, въ Баваріи для этого требуется большинство 3/4 голосовъ; то же и въ Виртембергѣ. Пруссія отступаетъ отъ этого порядка; въ ней пересмотръ не обусловленъ какимъ либо опредѣленнымъ большинствомъ голосовъ, но зато требуется, какъ необходимое условіе, двухкратное голосованіе въ каждой палатѣ такъ, чтобы одно голосованіе за другимъ слѣдовало не ранѣе, какъ черезъ 21-дневный промежутокъ времени. Этотъ промежутокъ установленъ съ тѣмъ разсчетомъ, что онъ будетъ служить въ нѣкоторомъ родѣ гарантіей большей обдуманности и большаго спокойствія, потребныхъ для народныхъ представителей въ виду важности предстоящаго имъ голосованія. Слѣдовательно, этой мѣрой какъ бы воспрещаются только быстрыя рѣшенія; но она ни въ какомъ случаѣ не можетъ служить гарантіею большей обдуманности и спокойствія. Да къ тому же прусскихъ депутатовъ трудно упрекать въ какой то склонности къ увлеченіямъ, такъ доступныхъ, напр., французамъ; нѣмцы—скорѣе люди упорные, остающіеся вѣрными разъ принятому. Такимъ образомъ отсрочка въ 21 день, обязательная при пересмотрѣ конституціи, не достигаетъ цѣли и не имѣетъ, слѣдовательно, никакого значенія, что ясно видно изъ того, что, несмотря на эту мнимую гарантію, прусская конституція съ 1848 года испытала не мало передѣлокъ и притомъ весьма существенныхъ.

Итакъ, говоря вообще, можно сказать, что постановленія о ревизіи являются особымъ способомъ обезпеченія силы конституціоннаго акта. Это замѣчаніе, впрочемъ, болѣе касается формальнаго значенія такого акта.

Б) *Присяга и отвѣтственность министровъ.*

IV. Установленіе особеннаго порядка ревизіи конституціи имѣетъ цѣлью ограничить возможность слишкомъ легкихъ ея измѣненій какъ учредительною, такъ и обыкновенною законодательною властью. Но конституція можетъ быть нарушена и безъ произвольнаго ея измѣненія. Палаты могутъ вотировать неконституціонный законъ; исполнительная власть своими общими распоряженіями и частными мѣрами можетъ сдѣлать призрачными всѣ конституціонныя гарантіи. Поэтому вопросъ объ обезпеченіи силы конституціонныхъ постановленій отъ произвола властей является однимъ изъ важнѣйшихъ вопросовъ государственнаго права. Но въ чемъ могутъ состоять эти гарантіи?

Справедливо говоритъ профессоръ Гарейсъ, что лучшія гарантіи конституціонныхъ нормъ *не* находятся въ области права: прежде всего честная и энергическая воля главы государства твердо стоять на основахъ государственнаго устройства, затѣмъ нравственное сознаніе и чувство долга, способныя подчинять личные интересы требованіямъ общимъ—патріотизмъ всѣхъ [1]).

Но, во-первыхъ, эти высокія чувства образуются подъ вліяніемъ долгой привычки къ политической жизни и не могутъ возникнуть вдругъ, вслѣдъ за введеніемъ конституціонныхъ учрежденій. Во-вторыхъ, эти чувства являются важными, первѣйшими условіями для предохраненія *общаго строя* конституціонныхъ учрежденій отъ государственныхъ переворотовъ или отъ явно произвольныхъ нарушеній конституціи. Но законодательная и исполнительная власть могутъ впасть въ несогласіе съ конституціею въ отдѣльныхъ мѣрахъ, разборъ которыхъ не всегда доступенъ *чувствамъ* и противодѣйствіе которымъ возможно только на почвѣ юридической. Сверхъ того, самыя высокія чувства нуждаются въ правильныхъ путяхъ для ихъ выраженія и дѣйствія. Въ средніе вѣка и во времена сословнаго представительства не было недостатка въ правосознаніи и чувствѣ патріотизма, но, благодаря отсутствію выработанныхъ юридическихъ формъ, права и привелегіи чиновъ охранялись правомъ *возстанія*, т.-е. такимъ средствомъ, которому не должно быть мѣста въ правомѣрномъ государствѣ. Конституціонныя ученія пред-

---

[1]) Марквардзенъ, *Handbuch des öffentlichen Rechts*, I, стр. 92.

Патетически, но въ основѣ вѣрно, взывало учредительное французское собраніе 1789—1791: „собраніе ввѣряетъ храненіе конституціи законодательному собранію, королю и судьямъ, бдительности отцовъ семействъ, женамъ и матерямъ, привязанности молодыхъ гражданъ и мужеству всѣхъ французовъ“. Воззваніе это осталось тщетнымъ.

ставляютъ общее стремленіе найти юридическіе способы огражденія основныхъ законовъ отъ возможныхъ ихъ нарушеній.

Такими способами являются:

1. *Присяга*, приносимая государственными властями на соблюденіе вѣрности конституціи.

Въ Англіи, при отсутствіи формальнаго различія между основными и обыкновенными законами, королевская присяга содержитъ въ себѣ обѣщаніе: „управлять народомъ этого королевства по изданнымъ парламентомъ *статутамъ*, а также по *законамъ* и *обычаямъ* этой страны". Обѣщаніе соблюдать законы, которые, по значенію ихъ въ англійскомъ правѣ, могутъ быть названы основными, содержится въ этой общей формулѣ; особаго обѣщанія на вѣрность конституціи англійская формула не содержитъ.

Подобное съ Англіею значеніе имѣетъ присяга въ Венгріи, конституція которой, по своему историческому происхожденію и характеру, представляетъ много сходнаго съ Англіею. Въ силу венгерской конституціи, коронованію короля (со времени Андрея II и его Золотой буллы, 1222 г.) должно предшествовать изготовленіе и подписаніе такъ называемаго коронаціоннаго или подтвердительнаго *диплома*, въ коемъ содержится подтвержденіе основныхъ законовъ и вольностей страны. Затѣмъ, послѣ обряда коронаціи, новый король всенародно приноситъ присягу, по формулѣ, читаемой примасомъ. Обѣщаніе касается соблюденія основныхъ законовъ и управленія ко благу страны и согласно съ законами [1]).

Напротивъ, въ другихъ государствахъ формула присяги заключаетъ въ себѣ обѣщаніе соблюдать *конституцію* и *законы*; въ иныхъ послѣднее подразумѣвается само собою и въ формулѣ присяги упоминается только о вѣрности *конституціи*.

Присяга приносится: 1) монархомъ (или, въ республикахъ, президентомъ); 2) въ иныхъ государствахъ членами палатъ; 3) служащими.

а) Монархъ даетъ торжественное обѣщаніе управлять страною, согласно ея конституціи, при своемъ вступленіи на престолъ. Это обѣщаніе дается или въ формѣ присяги, приносимой въ собраніи палатъ, или иного торжественнаго удостовѣренія.

α. Присяга въ присутствіи палатъ приносится въ Пруссіи, Австріи, Италіи, Испаніи и въ нѣкоторыхъ другихъ странахъ. По прусской конституціи (ст. 54) „король, въ присутствіи соединенныхъ палатъ, приноситъ присягу (das eidliche Gelöbniss) соблюдать твердо и ненарушимо конституцію королевства и управлять согласно съ нею и

---

[1]) См. A. v. Virozsil, *Das Staatsrecht des Königreichs Ungarn*, I, стр. 306—326.

съ законами страны". Подобная же формула установлена конституціями австрійскою [1]), бельгійскою (ст. 80), норвежскою (ст. 9), португальскою (ст. 76), нидерландскою (ст. 51). Въ Италіи король, въ присутствіи палатъ, приноситъ присягу въ соблюденіи *статута*, т.-е. конституціи (ст. 22).

β. Другія формы торжественнаго обѣщанія установляются конституціями Даніи и нѣкоторыхъ среднихъ и мелкихъ нѣмецкихъ государствъ. Такъ, ст. 7 датской конституціи постановляетъ, что король, предъ вступленіемъ на престолъ, приноситъ письменную присягу въ государственномъ совѣтѣ. Этотъ актъ изготовляется и подписывается въ двухъ экземплярахъ, изъ коихъ одинъ передается въ ригсдагъ для храненія въ его архивахъ, а другой хранится въ общихъ архивахъ королевства. Сходныя формы установлены въ Баваріи [2]). По виртембергской конституціи присяга замѣняется торжественнымъ обѣщаніемъ силою королевскаго слова (ст. 10 и 14). Подобныя же постановленія содержатся въ конституціи саксонской, гессенъ-дармштадтской, саксенъ-веймарской и нѣкоторыхъ другихъ [3]).

γ. Въ чемъ состоятъ послѣдствія непринесенія королемъ означенной присяги? Большинство европейскихъ конституцій умалчиваетъ объ этомъ предметѣ. Присяга имѣетъ болѣе нравственное, чѣмъ юридическое значеніе; но значеніе нравственное настолько важно, что едва ли можно ожидать отъ монарха отказа отъ присяги, безъ явнаго намѣренія нарушить конституцію и совершить государственный переворотъ, а обнаруженіе такого намѣренія можетъ имѣть весьма серьезныя послѣдствія. Уже одинъ фактъ непринесенія монархомъ присяги есть нарушеніе конституціи, и на палатахъ лежитъ прямая обязанность содѣйствовать выполненію этого обряда. Конституціи не указываютъ, однако, какими путями палаты могутъ достигнуть этой цѣли. По мнѣнію Шульце, подобный случай является основаніемъ привлечь къ отвѣтственности *министровъ*, если послѣдніе виноваты въ рѣшеніи монарха не приносить присяги или въ неисполненіи этого обряда по небрежности. Нѣкоторыя конституціи придаютъ, впрочемъ, извѣстное *юридическое* значеніе присягѣ. Такъ, бельгійская конституція (ст. 79) постановляетъ, что король прежде присяги не можетъ вступить въ управленіе государствомъ; въ періодъ вре-

---

[1]) Осн. зак. 21 дек. 1867 г., ст. 8.

[2]) Конст. Гл. X, ст. 1. Присяга приносится въ торжественномъ собраніи министровъ, государственнаго совѣта и депутаціи отъ ландтага. Принесеніе присяги удостовѣряется протоколомъ; послѣдній отдается на храненіе въ государственный архивъ, а копія сообщается ландтагу.

[3]) См. H. Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, I, стр. 245 и слѣд.; Georg Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, стр. 202.

мени между кончиною прежняго короля и принесеніемъ присяги новымъ, государство управляется совѣтомъ министровъ подъ ихъ отвѣтственностью. Подобныя же постановленія содержатся въ нѣкоторыхъ нѣмецкихъ конституціяхъ, каковы кобургъ-готская (ст. 159) и ольденбургская (ст. 197). Датская конституція постановляетъ приблизительно то же, но съ тѣмъ различіемъ, что король немедленно допускается къ управленію, если онъ принесъ присягу въ качествѣ наслѣдника престола. Косвенное побужденіе къ принесенію королемъ присяги содержится также въ нидерландской конституціи, которая постановляетъ, что провозглашеніе (inauguration) его королемъ совершается палатами послѣ совершенія этого обряда въ ихъ присутствіи (ст. 51 и 52).

Президентъ Сѣв.-Амер. Соед. Штатовъ, прежде вступленія въ должность, обязанъ присягнуть или дать обѣщаніе по слѣдующей формулѣ:

„Я торжественно клянусь (или обѣщаюсь) вѣрно исполнять должность президента Соединенныхъ Штатовъ и по мѣрѣ моихъ силъ охранять, поддерживать и защищать конституцію Соединенныхъ Штатовъ" (II, 1, ст. 8).

Швейцарская федеральная конституція 1874 года не установляетъ политической присяги. Но она требуется отъ государственныхъ властей и должностныхъ лицъ конституціями нѣкоторыхъ отдѣльныхъ кантоновъ [1]).

Во Франціи политическая присяга отмѣнена въ 1870 году 5-го сентября [2]) декретомъ временнаго правительства, на другой день послѣ переворота, уничтожившаго имперію Наполеона III. Декретъ заключалъ въ себѣ два постановленія: во-первыхъ, онъ освобождалъ отъ присяги должностныхъ лицъ, присягнувшихъ имперіи; во-вторыхъ, онъ *вообще* отмѣнялъ *политическую* присягу. Мѣра эта была необходима въ виду существованія во Франціи нѣсколько сильныхъ и по своимъ принципамъ непримиримыхъ политическихъ партій. Требованіе политической присяги создало бы много затрудненій для республики, фактически установившейся 4-го сентября. Отъ должностныхъ лицъ, въ силу декрета 11-го сентября 1870 года, требуется *профессіональная* присяга, въ добросовѣстномъ отправленіи ими своихъ обязанностей. Но требованіе такой присяги не распространяется на должность президента республики.

---

[1]) Бернъ, ст. 99; Базель-Сельскій, ст. 45, 57; С. Галленъ, ст. 101—105; Невшатель, ст. 86.

[2]) „Les fonctionnaires publics de l'ordre civil, administratif, militaire ou judiciaire sont déliés de tout serment. Le serment politique est aboli".

б) Кромѣ присяги, приносимой монархомъ, нѣкоторыя конституціи требуютъ присяги и отъ членовъ палатъ. Наиболѣе полныя ея формулы имѣются въ конституціяхъ виртембергской и баварской [1]). Онѣ содержатъ въ себѣ, кромѣ обѣщанія добросовѣстно исполнять обязанности члена палатъ, также удостовѣреніе въ вѣрности королю и конституціи. Члены прусскаго ландтага приносятъ присягу въ вѣрности и повиновеніи королю и клянутся въ добросовѣстномъ исполненіи конституціи (ст. 108). Таково же постановленіе конституцій итальянской (ст. 49), греческой (ст. 64) и нѣк. др.

2. *Отвѣтственность министровъ* изъ всѣхъ способовъ обезпеченія конституціи является наиболѣе существеннымъ. Такъ какъ объ этомъ предметѣ будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ, въ связи съ ученіемъ о министерствѣ, то здѣсь достаточно одного упоминанія объ этомъ способѣ. Онъ является важнѣйшимъ орудіемъ въ рукахъ *палатъ* сдерживать исполнительную власть въ предѣлахъ конституціи и законовъ.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Постановленія о личной и общественной свободѣ.

ГЛАВА I.

Значеніе и происхожденіе этихъ постановленій.

I. Главная черта конституціонныхъ государствъ есть ограниченіе суммы правъ государственной власти по отношенію къ управляемымъ. Это ограниченіе является въ видѣ провозглашенія суммы личныхъ и общественныхъ правъ гражданъ. Слѣдовательно, для уразумѣнія конституціоннаго строя, прежде всего нужно имѣть въ виду основныя права гражданъ, то, что нѣмцы обозначаютъ словомъ Grundrechte. Но спрашивается, почему въ конституціонный актъ помѣщаются постановленія объ этихъ правахъ? Для уясненія этого нужно обратить вниманіе на двоякую роль этихъ постановленій и двоякую цѣль, которой они достигаютъ. Именно, во-первыхъ они прежде всего обезпечиваютъ для гражданъ свободу личной дѣятельности, направленной на

[1]) Виртембергъ ст. 163, Баварія, VII, ст. 25.

удовлетвореніе личнаго интереса. Такъ, если постановленіе конституціоннаго акта провозглашаетъ, напр., свободу промысловъ, то это равносильно отсутствію монополій, разныхъ привилегій, излишней регламентаціи и т. д. Такимъ образомъ, это постановленіе имѣетъ въ виду обезпечить личные интересы. Но въ то же время всѣ подобныя постановленія, во-вторыхъ, обезпечиваютъ такъ или иначе средства участія гражданъ въ управленіи. Такъ, напр., свободу печати можно разсматривать какъ необходимое условіе для безпрепятственнаго развитія и распространенія идей, открытій, разныхъ прикладныхъ знаній и пр. Слѣдовательно, свобода печати можетъ быть разсматриваема какъ одно изъ орудій общественнаго образованія. Такъ, между прочимъ, смотритъ на нее Л. фонъ-Штейнъ.

Но въ то же время свобода печати имѣетъ значеніе и политическаго права; ее можно разсматривать какъ форму участія общества въ управленіи и вообще въ государственныхъ дѣлахъ. Въ этомъ смыслѣ свобода печати есть какъ бы дополненіе къ существующимъ политическимъ правамъ гражданъ. Въ палатахъ, какъ извѣстно, засѣдаютъ депутаты въ качествѣ народныхъ представителей, и, какъ таковые, они суть участники власти. Но не всѣ могутъ быть такими участниками; затѣмъ, и въ средѣ дѣйствительныхъ участниковъ, рядомъ съ парламентскимъ большинствомъ, безусловно авторитетнымъ во всѣхъ вопросахъ, стоитъ меньшинство, представляющее совокупность своихъ интересовъ. Слѣдовательно, при такомъ положеніи, единственный путь вліянія на ходъ государственныхъ дѣлъ, остающійся въ рукахъ какъ лицъ, вовсе не могущихъ участвовать въ управленіи, такъ и тѣхъ представителей народныхъ, которые окажутся въ меньшинствѣ, заключается въ употребленіи печатнаго слова, въ устройствѣ собраній, митинговъ и пр., такъ что свобода печати въ этомъ случаѣ является какъ бы политическимъ правомъ. И наибольшее значеніе имѣетъ она въ конституціонныхъ государствахъ, гдѣ вообще признается и допускается участіе гражданъ въ государственныхъ дѣлахъ, что̀ и служитъ главнымъ и отличительнымъ признакомъ этихъ государствъ отъ другихъ формъ правленія.

II. Всѣ предыдущія соображенія главнымъ образомъ покоятся на тѣхъ выводахъ, къ которымъ впервые пришелъ основатель конституціоннаго ученія, Монтескьё. По его мысли демократія и аристократія не суть свободныя государства по своей природѣ; свобода существуетъ только въ государствахъ, употребляя его выраженіе, умѣренныхъ. Народовластіе не непремѣнно ведетъ къ свободѣ, ибо народъ, облеченный деспотическою властью, пріобрѣтаетъ ту же возможность совершать произвольныя дѣйствія, какъ и любой деспотъ. Слѣ-

довательно, по мысли Монтескьё, не въ томъ дѣло, въ чьихъ рукахъ находится власть — въ рукахъ всѣхъ, нѣкоторыхъ или одного, — а какъ она организована и обставлена. Существенной гарантіей всѣхъ видовъ свободы и безопасности гражданъ Монтескьё, какъ извѣстно, считаетъ раздѣленіе властей: законодательной, судебной и исполнительной. Можно, конечно, спорить о практическихъ результатахъ и годности этой мѣры, тѣмъ не менѣе цѣль, которую имѣлъ Монтескьё, защищая необходимость раздѣленія властей, совершенно ясна и не возбуждаетъ сомнѣній. Эту цѣль признавалъ также и Кантъ, такъ что то, что̀ Монтескьё разумѣлъ подъ gouvernement modéré, Кантъ обозначалъ названіемъ республики. Слѣдовательно, оба они давали только различное названіе одному и тому же типу государства, характерный признакъ котораго заключался въ наличности раздѣленія властей. Но раздѣленіе властей,—какъ потомъ уяснили дальнѣйшіе послѣдователи конституціоннаго ученія и, главнымъ образомъ, Б. Констанъ,—не приводитъ къ тѣмъ результатамъ, на которые указывали Монтескьё и Кантъ, т.-е. къ личной гражданской свободѣ. Констанъ считаетъ главнымъ, существеннымъ условіемъ этой свободы не раздѣленіе властей, а твердое и точное опредѣленіе всей совокупности правъ, принадлежащихъ государственной власти. Въ этихъ видахъ Констанъ критикуетъ теорію народовластія Руссо, изложенную въ его сочиненіи *Du contrat social*. Руссо, какъ извѣстно, былъ теоретикомъ демократіи. При обсужденіи подробностей государственнаго устройства, онъ, по причинамъ съ его точки зрѣнія весьма понятнымъ, проводитъ различіе между понятіями souveraineté и gouvernement. Souverain, какъ лицо, облеченное суммою всевозможныхъ правъ, по теоріи Руссо, всегда одинъ—это народъ; поэтому народъ является источникомъ всякой власти. Правительство дѣйствуетъ по его порученію, какъ его уполномоченный; власть правительства делегированная. Но тутъ является существеннымъ вопросъ: кто же именно долженъ быть сувереномъ, и каковъ объемъ его власти? Разрѣшая этотъ вопросъ, Руссо считаетъ суверенитетъ не столько принадлежностью народа, какъ совокупности всѣхъ гражданъ страны, сколько принадлежностью общей воли, понятіе о которой онъ подробно и обстоятельно развиваетъ. По его ученію, общая воля получается въ видѣ остатка изъ вычета разныхъ воль, своимъ взаимнымъ противорѣчіемъ какъ бы нейтрализующихъ другъ друга. Въ результатѣ такой ариѳметической выкладки получается общая воля, непремѣнно преслѣдующая удовлетвореніе общаго интереса. Этой общей волѣ Руссо придаетъ качества, годныя, чтобы подчинить себѣ другія воли, оставшіяся, такъ сказать, не у дѣлъ, и доставить общее благополучіе всѣмъ. Эта воля въ своихъ сужденіяхъ и проявленіяхъ непогрѣшима;

она не можетъ заблуждаться. Она, слѣдовательно, непреодолима и потому не нуждается ни въ какихъ опредѣленіяхъ, ограниченіяхъ и преградахъ.

Такимъ образомъ, теорія народнаго суверенитета сводится у Руссо къ теоріи абсолютизма. Эта теорія нашла примѣненіе и, такъ сказать, воплотилась въ живой образъ конституціи 1793 года. Историческіе результаты практическаго примѣненія этой теоріи хорошо извѣстны. И потому нѣтъ ничего удивительнаго, что, напр., Констанъ прямо сомнѣвается, принадлежитъ ли общей волѣ вся сумма верховныхъ правъ? Подъ вліяніемъ такого сомнѣнія, являются попытки точно опредѣлить объемъ суверенитета. Но для этого, очевидно, нужно изучить и опредѣлить его природу. Одно абстрактное признаніе свободы, безъ опредѣленія ея содержанія, поставленное на ряду съ неограниченнымъ суверенитетомъ, въ чьихъ бы рукахъ онъ ни находился, не даетъ возможности предвидѣть, какъ поладятъ между собою и какъ размежуются эти двѣ силы... При такой неясности и неопредѣленности можетъ случиться, что во имя свободы или подъ лукавымъ прикрытіемъ ея именемъ дѣйствительная свобода погибнетъ. И примѣры тому исторія занесла на свои страницы.

Такимъ образомъ, Констанъ, какъ видимъ, искалъ мѣръ возможныхъ ограниченій верховной власти и притомъ путемъ признанія правъ лица: личныхъ, имущественныхъ, религіозныхъ и пр. Изыскивая способы ограниченія власти, Констанъ пришелъ къ необходимости признать личныя права. Это признаніе стало съ тѣхъ поръ общимъ въ теоріи и водворилось также и въ Германіи. Такъ Цёпфель и многіе другіе, разсматривая принципы государственной власти, приходятъ къ тому заключенію, что она не состоитъ изъ всей совокупности неограниченныхъ правъ. Поэтому государственная власть, въ чьихъ бы рукахъ она ни находилась, не можетъ быть безпредѣльна. Она должна быть обставлена ограниченіями двоякаго рода: 1) ограниченіями, вытекающими изъ природы вещей, и 2) тѣми, которыя въ томъ или другомъ размѣрѣ, въ той или другой формѣ вытекаютъ изъ предписаній положительнаго закона. Ограниченія послѣдняго рода, какъ мы сказали выше, равносильны признанію условій обезпеченія права лица на безопасность и благосостояніе. Обоснованіе этихъ положеній фактическимъ матеріаломъ мы представимъ ниже.

III. Постановленія о правахъ личной и общественной свободы сложились подъ вліяніемъ историческаго опыта, путемъ эмпирическимъ, поэтому они могутъ быть приведены лишь во внѣшнюю систему. Общаго начала въ нихъ не можетъ быть указано. Нельзя, вслѣдствіе этого, признать правильнымъ методъ, принятый фран-

цузскимъ національнымъ собраніемъ 1789 года, провозгласившимъ *естественныя права* человѣка и гражданина. Національное собраніе приняло за образецъ двѣ бывшія до тѣхъ поръ деклараціи: 1) англійскую 1689 года и 2) американскую 1774 года. Но составители этихъ декларацій шли совершенно иными путями.

Декларація 1689 года поставлена на почву историческихъ правъ, пріобрѣтенныхъ англійскимъ народомъ и парламентомъ въ теченіе всего хода ихъ историческаго развитія. Въ ней перечисляются тѣ злоупотребленія, въ которыхъ обвиняли правительство Іакова II, указываются постановленія англійскаго права, противъ которыхъ онъ погрѣшилъ, и наконецъ провозглашаются или подтверждаются тѣ права, которыя были признаны за англійскимъ народомъ уже прежними законами.

Американская декларація 1774 года сложилась при другихъ обстоятельствахъ. Она послѣдовала наканунѣ разрыва съ Англіей и явилась, такимъ образомъ, актомъ революціоннымъ по отношенію къ метрополіи. Поэтому нѣкоторые члены конгресса предлагали обосновать ее принципами естественнаго права, поставивъ ихъ выше историческихъ правъ и писаннаго закона. Но большинство членовъ конгресса не теряло еще надежды на мирное рѣшеніе распри съ Англіей. Вотъ почему возобладало другое мнѣніе, предложенное Самуиломъ Адамсомъ, сослаться на свои права какъ англійскихъ подданныхъ и указать, что англійскій парламентъ нарушилъ эти права, провозглашенныя въ 1689 г. Такимъ образомъ, въ деклараціи 1774 года имѣется лишь общая ссылка на естественное право, затѣмъ ссылки на общее англійское право и на прежніе статуты.

Декларація 1789 года имѣла цѣлью противоставить историческому праву, которое такъ часто прежде нарушалось, право естественное. Этимъ объясняются первыя слова введенія, предпосланнаго деклараціи: „представители французскаго народа", говоритъ оно, „принимая во вниманіе, что забвеніе или презрѣніе правъ человѣка суть единственныя причины общественныхъ несчастій и порчи правительствъ, рѣшились изложить въ торжественномъ объявленіи естественныя, неотчуждаемыя и священныя права человѣка" и т. д. Но въ самомъ выполненіи этого намѣренія они не могли оставаться послѣдовательными, такъ какъ самый вопросъ о правахъ могъ возникнуть лишь исторически, путемъ опыта. Естественными, неотчуждаемыми правами были признаны, по статьѣ 2 деклараціи, слѣдующія: свобода, собственность, безопасность и сопротивленіе насилію. Остальныя права, выраженныя въ другихъ статьяхъ, являются прямыми послѣдствіями исторической жизни народа. Такъ, свобода печати удовлетворяетъ потребностямъ лишь развитого общества. Гдѣ

умственный трудъ развитъ, гдѣ въ обмѣнѣ идей видятъ благо, тамъ только и можетъ зайти рѣчь о свободѣ печати. Точно такъ же, если бы, напримѣръ, въ средневѣковомъ обществѣ заговорили о свободѣ совѣсти, то массы, раздѣлявшія въ тѣ времена взглядъ католической церкви на этотъ предметъ, признали бы самую мысль о такой свободѣ за ересь. Свобода промысловъ тоже не имѣла бы смысла въ средніе вѣка, когда всѣ промыслы были монополизированы. Цеховое устройство было условіемъ развитія, средствомъ взаимной защиты и поднятія нравственнаго уровня членовъ цеховой корпораціи.

Такимъ образомъ, всѣ почти права, провозглашенныя деклараціей, были результатомъ новыхъ, исторически сложившихся потребностей, а вовсе не вытекали изъ естественныхъ правъ человѣка. Естественныя права предполагаютъ естественное состояніе, въ которомъ будто бы находился человѣкъ, но въ исторіи мы такого естественнаго состоянія не находимъ. Напротивъ, человѣчество лишь постепенно выходитъ изъ зависимости и рабства, которыя мы встрѣчаемъ въ началѣ его исторической жизни.

ГЛАВА II.

Постановленія о личной свободѣ.

I. Первыми изъ правъ, провозглашаемыхъ основными законами, являются права личныя; сюда относятся права личной свободы и другія, обезпечивающія ее. Личная свобода, понимаемая въ тѣсномъ смыслѣ, есть законная возможность человѣка распоряжаться собою и своимъ трудомъ для достиженія своихъ цѣлей и удовлетворенія своихъ потребностей. Но чтобы такая свобода могла быть осуществлена, необходимо, чтобы личность была сама по себѣ неприкосновенна, т.-е. обезпечена отъ внѣшняго насилія. Неприкосновеность личности предполагаетъ: 1) обезпеченіе каждаго отъ насилія другихъ частныхъ лицъ; такое обезпеченіе беретъ на себя государство и осуществляетъ его посредствомъ уголовныхъ законовъ и полицейской дѣятельности; 2) огражденіе личности отъ произвольныхъ дѣйствій самого правительства. Въ первомъ отношеніи можно безусловно требовать, чтобы личность была ограждена отъ всякихъ произвольныхъ дѣйствій со стороны другихъ частныхъ лицъ. Но по отношенію къ государству такое безусловное требованіе немыслимо. Общественная безопасность требуетъ нерѣдко, чтобы государство имѣло право лишенія свободы частныхъ лицъ, ибо безъ этого оно не могло бы охранять другихъ лицъ отъ насилія и обмана. Вопросъ здѣсь сводится къ тому, при какихъ условіяхъ и въ какой формѣ государство можетъ лишить частнаго человѣка его сво-

боды. Необходимо, слѣдовательно, оградить личность лишь отъ *произвольныхъ* дѣйствій государства.

Отсюда возникаетъ вопросъ: какія дѣйствія должно признать произвольными, или, съ другой стороны: при какихъ условіяхъ человѣкъ можетъ быть лишенъ своихъ правъ. Условія эти опредѣляются тѣмъ, что поводомъ къ лишенію правъ является лишь совершеніе дѣйствія, нарушающаго коренныя условія общежитія, т.-е. преступленія. Но мѣра дозволеннаго и недозволеннаго должна быть опредѣлена и установлена для всѣхъ одинаково. Такою общею нормою является уголовный законъ. Поэтому, въ каждомъ отдѣльномъ государствѣ, съ точки зрѣнія его положительнаго права, преступленіе опредѣляется какъ дѣяніе, воспрещенное закономъ подъ страхомъ наказанія (Nullum crimen sine lege). Примѣненіе общаго закона къ частному лицу, совершившему преступленіе, требуетъ формальнаго процесса, составляющаго предметъ дѣятельности опредѣленныхъ органовъ правительства, т.-е. судовъ.

Такимъ образомъ, никто не можетъ быть лишенъ своихъ правъ иначе, какъ за преступленіе по суду. Этимъ постановленіемъ исключается установленіе особенныхъ органовъ правосудія, дѣйствующихъ не на основаніи общихъ законовъ. Судъ долженъ быть признанъ единственнымъ компетентнымъ органомъ правосудія. Отсюда вытекаетъ другое правило, что никто не можетъ быть изъятъ изъ вѣдѣнія своихъ естественныхъ судей. Естественными судьями (juges naturels) называются тѣ, которые дѣйствуютъ на основаніи общаго права въ данной области, въ противоположность судьямъ исключительнымъ. Такъ, напримѣръ, въ Англіи при Тюдорахъ было учреждено судилище, получившее особенную извѣстность при Стюартахъ—именно Звѣздная палата, и затѣмъ судилище по дѣламъ духовнымъ (противъ диссидентовъ) — Высокая комиссія. Этотъ принципъ ведетъ и къ другимъ послѣдствіямъ. Чтобы означенная формула имѣла практическое значеніе, судъ долженъ быть обставленъ извѣстными формами, при которыхъ подсудимый имѣлъ бы возможность защищаться. Притомъ, вся судебная власть должна быть предоставлена судебнымъ органамъ или, по крайней мѣрѣ, отправляться подъ ихъ надзоромъ и отвѣтственностью. Но въ самыхъ условіяхъ судебной дѣятельности, при нынѣшнихъ формахъ судоустройства и судопроизводства (независимость судей, устность и гласность судопроизводства), представляются надежныя гарантіи для лицъ, состоящихъ подъ судомъ. Затѣмъ судъ, при судебномъ разбирательствѣ, имѣетъ дѣло съ опредѣленнымъ лицомъ или кругомъ лицъ, обозначенныхъ въ обвинительномъ актѣ, на основаніи представленныхъ противъ нихъ уликъ.

Въ другія условія поставлены органы, производящіе предварительное слѣдствіе или обязанные пресѣкать преступленія. Власть ихъ простирается на всѣхъ лицъ, противъ которыхъ могутъ быть представлены улики или подозрѣнія. Въ числѣ этихъ органовъ находятся, какъ лица судебнаго вѣдомства (слѣдователь, прокуроръ), такъ и вѣдомства административнаго (спеціально чины полиціи). И тѣ и другія облечены правомъ не только производить дѣйствія, необходимыя для раскрытія преступленій и сохраненія ихъ слѣдовъ, но и для пресѣченія подозрѣваемымъ возможности уклониться отъ слѣдствія и суда. Къ числу этихъ мѣръ относится право ареста, которое можетъ сдѣлаться орудіемъ важныхъ злоупотребленій.

Предварительное лишеніе свободы является мѣрой пресѣченія подозрѣваемому въ совершеніи преступленія возможности скрыться или уничтожить слѣды преступленія. Въ этомъ смыслѣ арестъ имѣетъ двоякую форму: 1) предварительное заключеніе на основаніи распоряженія суда; 2) временное задержаніе, которое можетъ быть совершаемо не только полицейскими властями, но даже частными лицами; такъ, частное лицо можетъ задержать преступника на мѣстѣ преступленія. Временный арестъ является лишь придаточной формой предварительнаго заключенія вообще.

Предварительный арестъ, какъ высшая мѣра пресѣченія возможности уклоненія отъ суда, долженъ быть основанъ на точныхъ данныхъ. Лицо, подвергаемое аресту, должно быть извѣщено о тѣхъ мотивахъ, которые къ этому привели. Распоряженіе должно исходить отъ компетентной власти, которая и беретъ на себя отвѣтственность за него. Въ такой формѣ лишеніе свободы не является угрозой для безопасности частныхъ лицъ.

Гораздо больше могутъ грозить ей права временнаго ареста, такъ какъ ихъ нельзя обставить тѣми формальностями, какія мы видимъ при предварительномъ заключеніи. Всѣ мѣры, которыя устанавливаются противъ произвольныхъ арестовъ, имѣютъ одну цѣль: привести всякіе ихъ случаи къ легальнымъ формамъ. Всякое лицо, задержанное кѣмъ либо, можетъ требовать, чтобы его представили къ лицу судебнаго вѣдомства, которое, послѣ суммарнаго разбора дѣла, или освобождаетъ арестованнаго, или же беретъ его подъ свою отвѣтственность. Къ числу постановленій, заключающихъ въ себѣ гарантіи этого рода, принадлежитъ прежде всего актъ, извѣстный подъ названіемъ Habeas Corpus и явившійся развитіемъ статьи 39 Magna Charta. Въ этой ст. 39 сказано, что никто не можетъ быть арестованъ иначе, какъ по суду себѣ равныхъ и согласно законамъ страны. Эта общая формула встрѣчала затрудненія на практикѣ и, поэтому, долго не имѣла примѣненія; только го-

раздо позже, въ 1679 г., удалось выработать актъ, вполнѣ соотвѣтствующій требованіямъ дѣйствительности. Такимъ актомъ и былъ актъ объ habeas corpus. Habeas corpus есть указъ, исходящій отъ королевскаго суда о представленіи ему лица, подвергнутаго предварительному аресту. Настоящее названіе этого акта въ 1679 г.: „Актъ для лучшаго обезпеченія свободы подданныхъ и для предупрежденія заключенія за моремъ“.

Сущность этого акта состоитъ въ томъ, что всякое лицо, задержанное безъ объясненія причинъ, и всякій другой за него можетъ требовать представленія его судьѣ, обязанному подъ страхомъ штрафа: 1) дать указъ о приводѣ арестованнаго (habeas corpus); 2) потребовать объясненія причинъ ареста, и 3) постановить опредѣленіе относительно дальнѣйшей участи заключеннаго.

Итакъ, на основаніи habeas corpus акта, судъ имѣетъ возможность освободить неосновательно заключеннаго. Но онъ не имѣетъ возможности предупредить незаконныхъ арестовъ. Эта цѣль достигается правомъ иска противъ лицъ, предписавшихъ такіе аресты, особенно же искомъ о вознагражденіи за вредъ и убытки (action of false imprisonment).

Въ этомъ видѣ мѣры противъ произвольныхъ арестовъ установлены и въ С. Америкѣ.

Прочія европейскія конституціи обыкновенно воспроизводятъ принципъ, провозглашенный декларацією правъ 1789 (ст. 7), что „ни одинъ человѣкъ не можетъ быть обвиненъ, задержанъ или заключенъ иначе, какъ въ случаяхъ, указанныхъ закономъ и имъ установленнымъ порядкомъ“.

Но, не говоря о частыхъ нарушеніяхъ этого правила во Франціи, нельзя сказать, чтобы законы соотвѣтствовали указаннымъ началамъ англійскаго права. Въ особенности это должно сказать относительно права ареста, который въ формѣ „временнаго задержанія“ (полицейскій арестъ) недостаточно опредѣленъ законами.

Постановленія о личной свободѣ, въ собственномъ смыслѣ, находятъ дополненіе въ правилахъ о домашней неприкосновенности и тайнѣ частной переписки.

II. Подъ именемъ домашней неприкосновенности разумѣется право не допускать въ свое жилище лицъ, которыя произвольно явились бы туда, безъ приглашенія и противъ желанія хозяина. Относительно другихъ частныхъ лицъ такая неприкосновенность обезпечивается общими уголовными законами; по отношенію къ органамъ государственной власти она является условной. Есть случаи, когда правительственные органы, въ видахъ общественной безопасности, должны имѣть право нарушать домашнюю неприкосновенность. Частное жи-

лище можетъ заключать въ себѣ преступника или слѣды преступленія, которые могутъ быть скрыты; здѣсь, далѣе, могутъ храниться вещественныя доказательства преступленія и т. п. Вслѣдствіе этого домашняя неприкосновенность обезпечивается лишь условно и такими же формальностями и правилами, какъ неприкосновенность личности отъ ареста. Необходимы прежде всего основательныя предположенія, что въ домѣ содержится лицо, совершившее преступленіе, или слѣды, документы и другія вещественныя доказательства. Распоряженіе о входѣ въ частное жилище должно исходить отъ компетентной власти, т.-е. отъ суда. Для обезпеченія лица, находящагося въ домѣ, отъ произвольныхъ дѣйствій органовъ правительства, требуется, чтобы оно имѣло право: 1) пригласить въ качествѣ свидѣтелей съ своей стороны лицъ изъ своихъ знакомыхъ или сосѣдей; 2) присутствовать при всѣхъ дѣйствіяхъ, совершаемыхъ въ его домѣ; 3) подписать собственноручно актъ обыска и такимъ образомъ подтвердить, что въ этомъ актѣ содержатся подлинныя данныя обо всемъ, что̀ происходило и что̀ найдено въ его жилищѣ.

III. Въ связи съ вышеизложенными постановленіями находится постановленіе о тайнѣ частной переписки. Переписка имѣетъ назначеніемъ не распространеніе идей и мнѣній лица, а сообщеніе свѣдѣній о частныхъ дѣлахъ и интересахъ, а именно такихъ свѣдѣній, которыхъ лицо не желаетъ вовсе сообщать кому нибудь другому кромѣ того, кому адресовано письмо. Вопросъ о необходимости такого постановленія возникъ вслѣдствіе того, что монополія пересылки частной корреспонденціи сосредоточена въ рукахъ государственныхъ учрежденій. Всякое лицо, посылающее письмо по почтѣ, довѣряетъ государству сохраненіе извѣстной тайны.

Поэтому постановленія относительно тайны частной переписки основаны на двухъ положеніяхъ:

1) на самомъ существѣ переписки;

2) на томъ, что письма ввѣряются почтовому учрежденію, такъ что нарушеніе тайны переписки является нарушеніемъ довѣрія, которое частныя лица возлагаютъ на государство.

Бываютъ, однако, случаи, когда такое нарушеніе необходимо, именно тогда, когда имѣется основательное подозрѣніе, что переписка содержитъ въ себѣ какія нибудь доказательства преступленія. Поэтому требованіе выдачи корреспонденціи предоставляется исключительно лицамъ судебнаго вѣдомства, которыя и берутъ на себя всю отвѣтственность.

IV. Приведенныя выше постановленія касаются безопасности лица, т.-е. личной свободы въ тѣсномъ смыслѣ. Другія касаются проявленій этой свободы во внѣшнихъ дѣйствіяхъ, каковы, напримѣръ,

участіе въ промышленныхъ предпріятіяхъ, передвиженіе, перемѣна мѣста жительства и т. п.

Мы остановимся только на постановленіяхъ, касающихся тѣхъ предметовъ, которые опредѣляются въ основныхъ законахъ.

A. Къ числу ихъ относится: во-первыхъ, свобода передвиженія, т.-е. право оставлять мѣсто своего жительства безъ предварительнаго разрѣшенія мѣстныхъ властей и безъ взятія особеннаго документа. Но передвиженіе можетъ быть троякое: 1) временная отлучка, 2) перемѣна осѣдлости, 3) оставленіе отечества. Въ первомъ случаѣ лицо остается de jure жителемъ того же мѣста, членомъ той же общины, какъ если бы оно не трогалось съ мѣста. Такъ что, напримѣръ, иски должны быть предъявляемы ему по мѣсту его постояннаго жительства. Во второмъ случаѣ лицо совершенно оставляетъ прежнее мѣстопребываніе и избираетъ себѣ новое. Какъ тотъ, такъ и другой видъ передвиженія въ высшей степени важны съ точки зрѣнія хозяйственной дѣятельности лица; она тогда только можетъ быть вполнѣ успѣшна, если ему предоставлено избирать себѣ тотъ путь, который оно считаетъ болѣе удобнымъ и выгоднымъ для приложенія труда. Даже безъ измѣненія осѣдлости, всякому лицу, ведущему обширныя предпріятія, необходимо бываетъ переѣзжать съ мѣста на мѣсто; поэтому ограниченіе свободы передвиженія явилось бы ущербомъ для экономическаго благосостоянія лица. Понятно поэтому, почему она такъ настойчиво требуется всѣми современными законодательствами.

Въ феодальную эпоху о свободѣ передвиженія не могло быть и рѣчи; всякій, оставлявшій свое мѣстопребываніе, разсматривался, какъ наносившій ущербъ владѣльцу даннаго мѣста. Поэтому существовалъ законъ, въ силу котораго лицо, уѣхавшее съ земли своего хозяина, должно было оставить ему все свое имущество. Впослѣдствіи эта крайне обременительная мѣра была замѣнена высокой пошлиной, такъ называемой gabella emigrationis.

При полицейскомъ режимѣ стѣсненіе передвиженія исходило изъ идеи надзора за путешественниками, поэтому 1) никто не могъ оставлять своего мѣста жительства безъ разрѣшенія мѣстныхъ властей; 2) получивъ разрѣшеніе, надо было взять паспортъ, который служилъ и удостовѣреніемъ самоличности того, кто имѣетъ его въ рукахъ, и свидѣтельствомъ о разрѣшеніи. Отсутствіе такого вида влекло за собой крайне невыгодныя послѣдствія: лицо разсматривалось какъ бѣглое и подлежало уголовному наказанію. Если же оно отказывалось объявить свое имя, то было наказываемо уже какъ бродяга, т.-е. значительно строже.

Съ дальнѣйшимъ развитіемъ экономической свободы вообще, сво-

бода передвиженія стала разсматриваться какъ необходимое условіе для обезпеченія экономическаго состоянія страны. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы современныя государства не считали нужнымъ имѣть надзоръ за путешествующими. Правда, онъ совершается въ другихъ формахъ, чѣмъ это было до сихъ поръ, но все же необходимость его признается всѣми законодательствами и на основаніи весьма вѣскихъ соображеній. Каждое лицо, временно оставляющее мѣсто своего жительства, можетъ причинить ущербъ постороннимъ лицамъ, съ которыми оно заключило какія нибудь сдѣлки, можетъ оставить долги или семью безъ средствъ къ существованію, или можетъ передъ отъѣздомъ просто присвоить себѣ чужое имущество, совершить кражу. Далѣе, къ нему могутъ быть предъявляемы иски по договорамъ и обязательствамъ, по отысканію вреда и убытковъ; даже государственные интересы могутъ быть затронуты внезапнымъ исчезновеніемъ лица, такъ, напримѣръ, если оно подлежало воинской повинности. Наконецъ, лицо могло совершить преступленіе, и судебныя власти будутъ лишены возможности преслѣдовать его. Поэтому то контроль надъ лицами, перемѣняющими мѣсто жительства, является совершенно необходимымъ. Что касается тѣхъ способовъ, которые на это существуютъ въ новѣйшихъ законодательствахъ, то смыслъ ихъ будетъ лучше всего понятенъ изъ сравненія съ паспортной системой. При паспортной системѣ никто не могъ оставить свое мѣстопребываніе безъ разрѣшенія мѣстныхъ властей и безъ взятія въ томъ удостовѣренія; при новой системѣ никакого предварительнаго разрѣшенія не требуется. Взятое удостовѣреніе или паспортъ необходимо было явить властямъ того мѣста, куда лицо переѣзжаетъ; современныя законодательства и отъ этой явки освобождаютъ; но если бы почему либо возникли сомнѣнія относительно лица, то полицейскія власти, конечно, въ правѣ потребовать удостовѣренія въ самоличности. При паспортной системѣ удостовѣреніемъ служилъ видъ; предполагалось, что тотъ, кто имѣетъ въ рукахъ видъ, и есть именно то лицо, которое упоминается въ немъ. Отсюда возможность поддѣлки. При новой системѣ, доказательствами самоличности являются свидѣтельскія показанія, письма, адресованныя на имя даннаго лица, при чемъ не воспрещается взять на всякій случай и формальное удостовѣреніе (такъ называемое Legitimationskarte), но никто не обязанъ брать его, точно такъ же, какъ полицейскія власти не обязаны довольствоваться приведенными доказательствами. Такая система извѣстна подъ именемъ легитимаціи; она касается только временныхъ отлучекъ. Что касается перемѣны осѣдлости, то въ германскомъ законодательствѣ существуютъ нѣкоторыя условія, ограничивающія полную свободу такой перемѣны и установленныя въ интересахъ

той общины, въ которой лицо намѣрено водвориться. Дѣло въ томъ, что въ Германіи всякое лицо, принадлежащее къ какой-нибудь общинѣ, можетъ обратиться къ ней за вспомоществованіемъ; такое право обусловливается именно принадлежностью къ данной общинѣ (Unterstützungswohnsitz). Поэтому, 1) за общиной признается право не допускать въ свою среду лицъ, которыя могли бы сейчасъ обратиться за вспомоществованіемъ; 2) самое пребываніе въ данной мѣстности можетъ быть воспрещено извѣстнымъ лицамъ со стороны полицейскихъ властей. Сюда относятся, напримѣръ, лица, отданныя за преступленіе подъ надзоръ полиціи, или лица, судившіяся за бродяжничество.

Наконецъ право эмиграціи, т.-е. оставленіе отечества съ цѣлью получить гражданство въ другомъ государствѣ, ограничивается только требованіями государственнаго интереса. Такъ, право эмиграціи пріостанавливается для лицъ, подлежащихъ воинской повинности, но еще не отбывшихъ ее, и т. д.

Б. Свобода труда, заключаетъ въ себѣ слѣдующіе признаки.

1) Право избрать всякое занятіе, которое согласно съ призваніемъ и способностями даннаго лица и которое, по его мнѣнію, можетъ наилучшимъ образомъ служить удовлетворенію его потребностей. Этому принципу противорѣчитъ прежняя система монополій и цеховъ.

Привилегированныя корпораціи во Франціи были уничтожены постановленіями 4 августа 1789 г. При этомъ промыслы объявлены свободными подъ условіемъ взятія патента и уплаты извѣстной пошлины въ пользу государства; уничтожена необходимость быть принятымъ въ цехъ.

Принципъ свободы промысловъ перешелъ изъ французскаго законодательства во всѣ другія и сдѣлался общимъ правиломъ. Но не нужно думать, что свобода эта вполнѣ безгранична; во всѣхъ почти государствахъ существуютъ постановленія, ограничивающія полное ея примѣненіе къ нѣкоторымъ промысламъ, въ виду особенной природы этихъ послѣднихъ. Свобода промысловъ даетъ благіе результаты главнымъ образомъ потому, что ею обезпечивается конкуренція. Нетрудно, однако, замѣтить, что конкуренція только тамъ возможна, гдѣ потребители могутъ опредѣлить свойство товара и изъ массы предлагаемыхъ имъ товаровъ или услугъ выбрать самое лучшее. Но бываютъ такія услуги, о свойствахъ которыхъ не всякій можетъ судить; приглашая, напримѣръ, врача или адвоката, невозможно убѣдиться, обладаютъ ли эти лица необходимыми свѣдѣніями. Въ этихъ случаяхъ ставятся особенныя условія, ограничивающія кругъ лицъ, которыя могутъ заниматься той или другой профессіей. Это такъ называемыя conditions d'aptitude, въ силу которыхъ только лица

съ извѣстнымъ образованіемъ, доказавшія свои познанія и способности опредѣленнымъ порядкомъ (прохожденіемъ опредѣленнаго курса наукъ, экзаменами), допускаются къ отправленію извѣстныхъ обязанностей.

2) Лица, избравшія какое нибудь занятіе, могутъ вести его сообразно своимъ способностямъ и средствамъ и тѣмъ способомъ, какой признаютъ болѣе успѣшнымъ и выгоднымъ. Это условіе обезпечиваетъ возможность извѣстнаго творчества, которое въ XVII и XVIII вѣкахъ было совершенно устранено, благодаря правительственнымъ регламентаціямъ, поощрявшимъ однѣ отрасли промышленности и воспрещавшимъ другія.

ГЛАВА III.

О свободѣ вѣроисповѣданія и печати.

I. Разсмотрѣвъ права, которыми обезпечивается личная неприкосновенность и возможность дѣятельности въ хозяйственной области, остановимся на правахъ, обезпечивающихъ свободное проявленіе духовной дѣятельности; между послѣдними прежде всего заслуживаетъ вниманія свобода совѣсти, во-первыхъ потому что она и въ историческомъ ходѣ развитія общественныхъ правъ получила раньше значеніе, чѣмъ свобода печати, и во-вторыхъ потому, что въ вопросахъ вѣры въ особенности проявилась нетерпимость, при чемъ лютеранская церковь въ этомъ отношеніи не уступала католической. Въ эпоху господства католической церкви только католики пользовались гражданскими и политическими правами; нехристіане, какъ то: евреи, магометане пользовались условною терпимостью въ отношеніи къ богослуженію, но были ограничены въ своихъ гражданскихъ и политическихъ правахъ. Въ еще худшемъ положеніи находились лица, отпавшія отъ католической церкви, и это вотъ почему: нехристіане разсматривались какъ несчастные, еретики же являлись мятежниками, возставшими противъ духовной власти и противъ всего гражданскаго и политическаго порядка; отсюда преслѣдованія, выражавшіяся въ карательныхъ мѣрахъ, въ особенности, въ сожженіи.

Реформація, въ общемъ своемъ направленіи, исходила изъ начала свободы совѣсти и въ концѣ, дѣйствительно, должна была прійти къ этому результату; но въ первые три вѣка своего существованія она соперничала въ нетерпимости съ католическою церковью. Это объясняется, съ одной стороны, господствовавшимъ въ то время религіознымъ фанатизмомъ, обнаружившимся въ войнахъ XVI и XVII вѣковъ, а съ другой стороны, тѣмъ, что реформація въ тѣхъ стра-

нахъ, гдѣ она болѣе всего была распространена (на сѣверѣ Германіи и въ Англіи), должна была опираться на авторитетъ свѣтской власти; послѣднее обстоятельство привело къ возвеличенію свѣтской власти въ ущербъ церкви, къ установленію государственной церкви (Staatskirche) и къ сосредоточенію управленія церковными дѣлами въ рукахъ свѣтской власти, которая считала своимъ призваніемъ защиту церкви противъ католицизма и не признанныхъ христіанскихъ исповѣданій. Въ дѣлѣ защиты, свѣтскія власти не останавливались ни предъ какими преслѣдованіями, которыя особенно сильно выразились въ Англіи въ царствованіе Генриха VIII, когда религіозный вопросъ смѣшался съ политическимъ. Лучшій историкъ и изслѣдователь новѣйшей конституціонной исторіи Англіи, Мэй, говоритъ: терпимость и свобода совѣсти не были извѣстны ни католикамъ, ни протестантамъ: прелаты англо-саксонской церкви наравнѣ съ папами отвергали свободу совѣсти. Преобразованная церковь, обязанная своимъ существованіемъ признанію этого принципа, приписывала себѣ авторитетъ римско-католической церкви, признавая себя непогрѣшимой; непризнаніе государственной церкви считалось преступленіемъ и наказывалось эшафотомъ, сожженіемъ. Итакъ, мы видимъ, что протестантскія земли не отличались большею терпимостью, чѣмъ католическія, хотя, конечно, врядъ ли какія нибудь преслѣдованія въ протестантскихъ земляхъ могутъ сравняться, по жестокости, съ ужасными гоненіями гугенотовъ во Франціи въ царствованіе Людовика XIV. Правда, германскія государства послѣ тридцатилѣтней войны отличались большею религіозною свободою. Но здѣсь необходимо подчеркнуть слова: Тридцатилѣтняя война, именно: страшная война, а не убѣжденіе въ необходимости предоставленія всякому свободнаго отправленія своей религіи, заставила германскія государства провозгласить равноправность трехъ вѣроисповѣданій: католическаго, протестантскаго и реформатскаго. Жизненныя и политическія условія, въ которыхъ находились европейцы, оставляли не мало работы философамъ, каковы были: Спиноза, Томазій, Лессингъ, Локкъ, Вольтеръ и Монтескьё, много содѣйствовавшимъ общему успѣху цивилизаціи и развитію просвѣщенія, плодомъ чего явилось установленіе свободы совѣсти.

Этотъ принципъ постепенно находитъ себѣ доступъ во всѣ цивилизованныя европейскія государства. Съ 1789 г. онъ получилъ слѣдующее выраженіе: 1) каждый имѣетъ право избирать религію, 2) публично отправлять свое богослуженіе, 3) принадлежность къ тому или другому вѣроисповѣданію не имѣетъ вліянія на пользованіе гражданскими и политическими правами, но подъ тѣмъ условіемъ, что 4) религіозные догматы не могутъ быть пово-

домъ къ уничтоженію обязанностей предъ государствомъ (воинской повинности, платежа податей и т. д.). Въ этихъ общихъ предѣлахъ законодательства представляютъ много отличій: такъ, конституція Сѣв.-Америк. Соед. Штатовъ запрещаетъ конгрессу издавать законы относительно религіи; первое дополненіе конституціи гласитъ: конгрессъ не имѣетъ права „дѣлать законы" ни относительно установленія, ни относительно воспрещенія какой либо религіи. Съ конституціею Сѣв.-Америк. Соед. Штатовъ тождественна мексиканская конституція (актъ 25-го сентября 1873 года). Другія государства признаютъ одну религію господствующею, но не въ смыслѣ средневѣковомъ, а въ томъ, что ея служители получаютъ содержаніе отъ государства и имѣютъ право на публичное отправленіе ея обрядовъ. Сюда относятся католическія государства: Испанія (по ст. 11 конституціи 1876 г.), Португалія (по ст. 6 конституціи 1826 г.), Италія (но постановленія сардинской конституціи 1848 года, постепенно распространенной на всю Италію, измѣнены закономъ 1871 года послѣ присоединенія къ итальянскому королевству и Рима). Изъ протестантскихъ земель сюда относится Норвегія. Во Франціи религіи могутъ быть подведены подъ 3 категоріи: 1) католическая религія, относительно которой сохранился конкордатъ, заключенный первымъ консуломъ Наполеономъ съ папой Піемъ VII; 2) некатолическія религіи, но признанныя государствомъ (cultes reconnus); сюда относятся: реформатская, лютеранская и еврейская и 3) религіи непризнанныя, но терпимыя, какъ анабаптистская. Религіи первыхъ двухъ категорій отличаются отъ религій третьей категоріи тѣмъ, что служители ихъ получаютъ содержаніе отъ государства и пользуются извѣстнымъ оффиціальнымъ положеніемъ, каковы: епископы, прелаты, пасторы, раввины. Принципъ свободы совѣсти принятъ теперь всѣми законодательствами цивилизованныхъ европейскихъ государствъ.

II. Второю областью, въ которой свобода установлялась еще медленнѣе, была свобода умственной жизни. Свобода мысли и изслѣдованій въ ту эпоху, когда наука находилась подъ опекою церкви, подвергалась такимъ же ограниченіямъ, какъ и свобода совѣсти: непризнаніе той или другой научной истины, признанной церковью, было своего рода ересью и влекло за собою не менѣе ужасныя преслѣдованія, какъ и религіозная ересь; какъ въ исторіи преслѣдованія за уклоненіе отъ религіозныхъ догматовъ мы можемъ указать на жестокую судьбу Виклифа и Гусса, такъ въ исторіи преслѣдованія за непризнаніе научныхъ истинъ, принятыхъ церковью, мы можемъ указать на Абеляра и Петра Рамуса во Франціи, Джіордано Бруно— въ Италіи.

Способы противодѣйствія церкви въ признаніи научныхъ истинъ усилились съ изобрѣтеніемъ, во второй половинѣ XV в., книгопечатанія—могущественнаго способа для воспроизведенія мыслей; это не ускользнуло и отъ вниманія духовенства; такъ, папа Александръ VI вскорѣ послѣ изобрѣтенія книгопечатанія учредилъ предварительную цензуру и издалъ index librorum prohibitorum. Цензура сдѣлалась орудіемъ и свѣтской власти; уклоненіе отъ цензурныхъ правилъ влекло за собою уголовное преслѣдованіе; цензура распространилась всюду, не исключая и Англіи, гдѣ цензурныя преслѣдованія достигли крайнихъ предѣловъ въ царствованіе Елизаветы. Но умственное развитіе быстро шло впередъ. До эпохи реформаціи умственная жизнь выражалась въ толстыхъ томахъ in-folio, недоступныхъ большинству; религіозная же и политическая борьба вызвала появленіе брошюръ и газетъ. Въ Англіи первая газета появилась въ 1622 году (въ концѣ царствованія Іакова I), при чемъ издатель ея имѣлъ въ виду не однѣ теоретическія задачи, но онъ преслѣдовалъ и практическія цѣли (останавливался на религіозныхъ и политическихъ вопросахъ). Стюарты въ XVII в. стали бороться съ оппозиціей особенно строгими мѣрами; но революція 1640 года вызвала значительное движеніе въ литературѣ: отъ 1640—1660 г. появилось 30.000 памфлетовъ и журналовъ, которые въ настоящее время составляютъ 2.000 томовъ. Но революція не освободила печати. Долгій парламентъ и Кромвель слишкомъ ревниво охраняли свои права; они не предоставили свободы защиты партіи низверженной монархіи. Революція 1660 г. принесла прежнія цензурныя строгости, которыя въ 1673 году были приведены даже въ систему посредствомъ „акта о дозволеніи“ (т.-е. цензуры), заключающаго въ себѣ: предоставленіе полномочія правительству учреждать предварительную цензуру и кромѣ того ограниченія распространенія произведеній печати примѣненіемъ карательныхъ законовъ. Мэй разсказываетъ, что авторы и типографщики вредныхъ сочиненій подвергались повѣшенію, четвертованію, выставленію у позорнаго столба. При Іаковѣ II цензурныя преслѣдованія доходятъ до апогея; но революція 1688 г. de facto освободила печать, хотя licensing act продолжалъ существовать еще до 1695 года, когда парламентъ нашелъ нужнымъ болѣе его не возобновлять. Но положеніе печати зависѣло отъ уголовнаго законодательства, и Англія постепенно и весьма медленно шла впередъ въ этомъ направленіи. Въ эпоху борьбы Англіи съ революціонной Франціей англійская аристократія и судъ наперерывъ старались подавлять свободное проявленіе того духа, который казался имъ сроднымъ съ французскимъ якобинствомъ.

Положеніе печати въ Англіи въ XVIII в. можно назвать образцо-

вымъ сравнительно съ положеніемъ ея на континентѣ (исключая Голландіи и Швейцаріи). Въ наихудшемъ положеніи печать находилась во Франціи, гдѣ въ царствованіе Людовика XIV она была доведена до молчанія; нѣкоторыя сочиненія вовсе не пропускались, другія сжигались рукою палача тотчасъ послѣ изданія въ свѣтъ. И трудно было указать на виновника примѣненія этихъ мѣръ: такъ, нѣкоторыя сочиненія, какъ, напр., *Эмиль* Руссо, пропущены были цензурою, но были сожжены по опредѣленію парламента; не было ни одного сколько нибудь выдающагося писателя, который бы не подвергался карательнымъ мѣрамъ. Но въ то же время литература во Франціи получила гораздо большее значеніе, чѣмъ въ Англіи, ибо англичане, при привычкѣ ихъ къ мѣстному самоуправленію, пріобрѣли политическій смыслъ, который предохранялъ ихъ отъ увлеченія разными теоріями; во Франціи же литература была единственнымъ средоточіемъ умственной жизни; этимъ объясняется и строгость законовъ, не находившихъ даже исполнителей, и развитіе контрабандной торговли книгами. Вотъ отчего декларація правъ поспѣшила провозгласить свободу печати; въ титулѣ I говорится: „каждый гражданинъ можетъ говорить, печатать, что хочетъ; въ случаѣ злоупотребленія, онъ наказывается по законамъ". Итакъ, мы видимъ, что декларація отмѣнила только предварительную цензуру; то же мы видимъ въ конституціи 3-го сентября 1791 г., въ титулѣ III, гдѣ говорится: „каждому человѣку обезпечивается свобода писать, печатно обнародовать свои мысли, безъ того, чтобы написанное раньше подвергалось цензурѣ". Чтобы свобода печати была вполнѣ обезпечена, нужно было для нея выработать легальное положеніе. Форма и характеръ печати, по мѣрѣ вліянія на читателей, въ то время представляли чрезвычайное разнообразіе. Всѣ печатныя произведенія можно было подвести подъ 3 категоріи: журналовъ, брошюръ и книгъ. Въ революціонную эпоху больше всего появилось брошюръ и журналовъ въ теченіе 10 мѣсяцевъ: съ іюля 1788 по май 1789 года было издано 3.000 брошюръ. Печать была не только средствомъ распространенія политическихъ истинъ, но и средствомъ участія въ политическихъ дѣлахъ. Сила періодическихъ изданій обнаруживалась съ каждымъ днемъ; она основывалась на возможности постояннаго вліянія на читателей; при этомъ каждое періодическое изданіе было органомъ извѣстной партіи. Упадокъ политической свободы отразился и на печати; такъ, Наполеонъ закрылъ всѣ журналы, за исключеніемъ 13, и запретилъ изданіе новыхъ. Въ эпоху борьбы партій журналы побѣжденной стороны тоже испытывали тяжелую судьбу; такъ въ 1796 году директорія предписала заключить въ тюрьму авторовъ 30 журналовъ. Ни республика, ни Наполеонъ I не создали

легальнаго положенія для печати; отмѣна предварительной цензуры была единственнымъ пріобрѣтеніемъ того времени.

Если для сочиненій значительнаго объема установилась довольно широкая свобода съ отмѣною предварительной цензуры, то та же мѣра не достигла той же цѣли (установленія свободы) по отношенію къ періодической печати: изданіе газеты 1) требовало предварительнаго разрѣшенія; 2) кругъ издателей былъ ограниченъ требованіемъ залога; 3) распространеніе газетъ было ограничено требованіемъ печатныхъ пошлинъ (timbres), взыскивавшихся съ каждаго номера, что весьма увеличивало цѣнность газеты; 4) выходъ въ свѣтъ отдѣльныхъ номеровъ затруднялся возможностью ихъ конфискаціи— правомъ, предоставленнымъ администраціи. Установленіе правильной системы для печати было дѣломъ не конституціи, а обыкновенныхъ законовъ о печати, хотя нѣкоторыя гарантіи содержатся въ отдѣльныхъ конституціяхъ.

Бельгійская конституція (ст. 18) запрещаетъ требованіе залога; то же запрещеніе встрѣчаемъ и въ мексиканской конституціи (ст. 7); австрійская конституція 1867 года (ст. 13 перваго основного закона) устраняетъ ограниченіе круга издателей посредствомъ концессій. Нѣкоторыя конституціи установляютъ столь широкую свободу печати, что никакія предварительныя стѣсненія не могутъ имѣть мѣста; шведская конституція (ст. 86) постановляетъ: „всякій шведъ воленъ обнародовать свои мысли, не подвергая ихъ предварительной цензурѣ; въ случаѣ злоупотребленія онъ подвергается отвѣтственности предъ компетентнымъ судомъ и по законамъ"; норвежская конституція (ст. 100) равнымъ образомъ обѣщаетъ свободу печати.

Первое дополненіе конституціи Сѣв.-Амер. Соед. Штатовъ гласитъ: „конгрессъ не имѣетъ права издавать законовъ, клонящихся къ ограниченію печати"; но въ отдѣльныхъ штатахъ существуютъ различныя постановленія относительно печати. Союзная швейцарская конституція (ст. 55) 1874 года обѣщаетъ печати прямую гарантію союза: „la liberté de la presse est garantie". Прочія конституціи ограничиваются отмѣной предварительной цензуры, сохраняя установленные законами случаи взысканія. Въ Германіи свобода печати обезпечивается имперскими законами. Во Франціи каждое правительство видоизмѣняло законы о печати; наконецъ, въ 1881 году, явилась подъ вліяніемъ Гамбетты нынѣ дѣйствующая система, которая установляетъ наибольшую степень свободы, когда либо имѣвшую мѣсто во Франціи. Въ исторіи французской печати можно указать лишь на два закона, клонящіеся къ этой цѣли: законъ 1819 года, который скоро былъ уничтоженъ, и законъ 29 іюля 1881 года, который про-

должаетъ существовать уже 3 года (довольно значительный промежутокъ времени для Франціи, гдѣ однѣ идеи быстро смѣняются другими).

ГЛАВА IV.

Гражданское равенство.

Провозглашеніе и установленіе началъ личной свободы приводитъ къ гражданской равноправности, которая, въ свою очередь, ведетъ къ уничтоженію привилегій, въ особенности наслѣдственныхъ, являющихся монополіей въ свободѣ. Послѣдняя можетъ быть весьма широко развита даже и при строго аристократическомъ строѣ общества, но она тогда имѣетъ мѣсто лишь въ весьма тѣсномъ кругу; такъ, въ среднихъ вѣкахъ господствующія сословія постоянно расширяли предѣлы своей политической свободы, но начало привилегій установило зависимость однихъ классовъ отъ другихъ. Монополіи не были уничтожены и съ установленіемъ абсолютной монархіи; монархическая власть, конфисковавшая политическія права высшихъ классовъ, оставила за ними весьма широкія гражданскія права, которыми они, не будучи стѣсняемы сверху и благодаря безпечности правительства, продолжали весьма выгодно пользоваться въ ущербъ низшимъ классамъ; для послѣднихъ былъ закрытъ доступъ къ государственнымъ должностямъ; ни способности, ни образованіе лица, принадлежавшаго къ низшему классу, не давали ему надежды на занятіе какого нибудь положенія въ обществѣ; воинская повинность отправлялась только низшими классами; ни одинъ солдатъ не могъ питать надежды не только сдѣлаться генераломъ, но даже офицеромъ; всю тяжесть налоговъ испытывали одни только низшіе классы; къ этому необходимо присоединить еще барщину и разныя повинности въ пользу духовной и свѣтской аристократіи, и для насъ станетъ вполнѣ понятнымъ, почему вопросъ о равенствѣ получилъ такое значеніе въ эпоху французской революціи. Подъ именемъ равенства понималась *равноправность*, т.-е. равенство предъ закономъ, но не фактическое равенство людей; на эту почву дѣйствительно стали европейскія конституціи. Декларація же правъ 1789 года въ ст. 1 гласитъ: люди рождаются и остаются равными въ своихъ правахъ; ст. 6, развивая это начало, говоритъ: законъ долженъ быть одинаковъ для всѣхъ; ст. 13 объявляетъ: налоги должны быть распредѣлены между всѣми, сообразно съ ихъ имуществомъ. Положенія конституціи 3-го сентября 1791 года могутъ быть раздѣлены на положительныя и отрицательныя; положительныя статьи

приняты почти всѣми европейскими государствами; онѣ гласятъ: 1) всѣ граждане допускаются ко всѣмъ должностямъ безъ различій (исключая различія въ добродѣтели); 2) налоги распредѣляются между гражданами, сообразно ихъ имуществу, и въ 3) одинаковыя преступленія влекутъ одинаковыя наказанія для всѣхъ. Отрицательныя статьи идутъ еще дальше: на ряду съ уничтоженіемъ вотчинныхъ и феодальныхъ судовъ идетъ уничтоженіе титуловъ, именъ, феодальныхъ правъ, различія сословій; нѣтъ болѣе ни дворянъ, ни герцоговъ; титулованныя особы должны были исчезнуть въ массѣ citoyens. Такая демократизація не имѣла смысла и не гармонировала съ понятіями общества того времени (такъ, положеніе герцога Орлеанскаго, называвшаго себя Philippe Egalité, было довольно страннымъ; такъ, обращеніе другъ къ другу на ты не мѣшало Мирабо сказать своему камердинеру: для тебя, сволочь, я все еще monsieur le comte). Конституціи 1793 и 1795 года тоже довольно рѣшительно опредѣляютъ начала равенства: конституція 1793 года объявляетъ: всѣ люди равны по природѣ (?) и по законамъ. Конституція 1795 года возвратилась къ болѣе умѣреннымъ началамъ: она объявила только равенство для всѣхъ при наказаніяхъ и предъ закономъ. Это было послѣднимъ словомъ республиканской Франціи. Наполеонъ I во время своего консульства (1799—1804) остался на почвѣ республиканской конституціи, но, сдѣлавшись императоромъ, онъ хотѣлъ создать собственную аристократію и сталъ щедро раздавать различные титулы своимъ приближеннымъ. Хартія 1814 года, т.-е. реставрированныхъ Бурбоновъ, возвратила титулы старому дворянству, но удержала и титулы, пожалованные Наполеономъ, и постановила (ст. 71), что титулы даютъ одни только почетныя преимущества. Революція 1830 года не уничтожила титуловъ. Провозглашеніе республики въ 1848 году привело (конст., ст. 10) къ уничтоженію дворянства, сословій, титуловъ. Въ 1852 году императоръ Наполеонъ III возвратился къ системѣ своего дяди, т.-е. щедрой раздачѣ титуловъ своимъ приближеннымъ. Революція 1870 года оставила вопросъ о титулахъ нерѣшеннымъ.

Всѣ конституціонныя государства, при постановкѣ вопроса о равноправности, могутъ быть раздѣлены на 3 категоріи: 1) государства, не признающія никакихъ сословныхъ отличій; сюда относятся: Сѣв.-Амер. Соед. Штаты и Швейцарія; 2) государства монархическія, признающія равенство предъ закономъ, но удерживающія почетныя отличія; такъ итальянскій статутъ, признавая равенство, сохраняетъ титулы; 3) государства, удерживающія не только почетныя отличія, но и остатки прежнихъ привилегій знати; сюда относится Англія— страна, въ которой раньше чѣмъ гдѣ либо признавалось равенство

предъ закономъ, но въ то же время страна, гдѣ разница въ имущественныхъ отношеніяхъ различныхъ классовъ громадна. Различіе между nobleman и common не сословное; пэръ—раньше всего должностное лицо, обязанное засѣдать въ верхней палатѣ. Пэры не составляютъ замкнутой корпораціи, они никому не отказываютъ въ принятіи въ свою среду. Такъ, мы видимъ въ числѣ пэровъ и историка Маколея, который, по своему происхожденію, не могъ бы себя причислить къ аристократіи. Пропорціональность правъ и обязанностей всегда было отличительною чертою англійскаго правительства: пэры, пользуясь нѣкоторыми привилегіями, несутъ много безвозмездныхъ обязанностей. Права пэровъ: 1) засѣдать въ верхней палатѣ; 2) быть судимыми себѣ равными въ палатѣ лордовъ въ дѣлахъ государственной измѣны; въ другихъ дѣлахъ они подсудны обыкновеннымъ судамъ, въ которыхъ участвуютъ присяжные засѣдатели; 3) уголовные законы назначаютъ весьма тяжкія наказанія за оскорбленіе пэровъ и пэрессъ, и 4) пэрамъ представляется преимущественное право охоты.

Другія континентальныя государства признаютъ нѣкоторыя права за дворянствомъ, какъ сословіемъ, вслѣдствіе того, что въ нихъ остались значительные элементы прежней аристократіи; такъ, въ Швеціи, до 1866 года дворянство какъ одинъ изъ сеймовыхъ членовъ сохраняло свои привилегіи; послѣ 1866 года оно потеряло право прямого участія въ парламентѣ (обѣ шведскія палаты—выборныя), но удержало право собранія по своимъ сословнымъ дѣламъ.

Въ Германіи аристократическіе элементы весьма сильны; къ нимъ относится разрядъ медіатизированныхъ князей, возникшихъ въ эпоху войнъ Наполеона I съ Германіей, когда политическая карта послѣдней чрезвычайно измѣнилась (Германія до того времени представляла союзъ нѣсколькихъ сотъ государствъ). Наполеонъ I давалъ возможность князьямъ, державшимъ его сторону, округлить свои владѣнія, т.-е. присоединить къ своимъ владѣніямъ земли сосѣдей; такъ, баденское королевство составилось изъ 30 различныхъ княжествъ. При учрежденіи въ 1806 году Рейнскаго Союза провозглашено было, что эти князья сохраняютъ нѣкоторыя особенныя преимущества, что̀ и было подтверждено вѣнскимъ актомъ 1815 года, гдѣ сказано, что Standesherren имѣютъ слѣдующія права: 1) равнородства съ царственными домами, 2) автономіи въ распоряженіи своими имуществами, 3) освобожденія отъ воинской повинности, 4) изъятія отъ подсудности съ правомъ обращаться въ третейскій судъ. Но ни въ конституціи 1866 года, ни въ имперской конституціи 1871 г. нѣтъ ни слова объ этихъ Standesherren, а потому ихъ привилегіи не гарантированы союзомъ; онѣ могутъ быть видоизмѣнены законодательствами отдѣль-

ныхъ государствъ. Высшее дворянство Германіи пользуется правомъ засѣдать въ верхней палатѣ и владѣть заповѣдными имѣніями; таковы же и права дворянства въ Португаліи. Въ Испаніи сохранилось званіе и достоинство гранда съ правомъ засѣдать въ сенатѣ (по ст. 21 конституціи 1876 года), если онъ имѣетъ ежегодный доходъ приблизительно въ 60.000 франковъ.

ГЛАВА V.

Право петицій, союзовъ и собраній.

А. *Право петицій.*

1. Изъ правъ, имѣющихъ по преимуществу значеніе общественное, нашему разсмотрѣнію прежде всего подлежитъ право петицій или прошеній. Подъ этимъ именемъ разумѣется право представлять прошенія съ цѣлью побудить законодательную или административную власть устранить извѣстное злоупотребленіе или ввести измѣненіе въ законодательство. По ученію Моля, должно отличать петицію отъ жалобы; послѣдняя вызывается несправедливыми дѣяніями должностного лица и приносится лицами, потерпѣвшими отъ нихъ какой либо ущербъ или нарушеніе права. Потому условія, опредѣляющія существо жалобы, таковы: 1) жалоба можетъ приноситься только потерпѣвшимъ лицомъ; 2) ея предметомъ можетъ быть только то распоряженіе власти, которое непосредственно касается этого лица, и 3) она должна быть представлена начальству должностного лица, на распоряженіе котораго жалуются. Что же касается петиціи, то она 1) можетъ быть представлена всякимъ лицомъ, которому извѣстны какія либо злоупотребленія или вредныя послѣдствія существующаго закона; 2) содержаніе петиціи можетъ быть чрезвычайно разнообразно: она можетъ касаться любого предмета, и 3) она можетъ быть представлена на усмотрѣніе высшей власти: королю, министрамъ и палатамъ. Изъ всѣхъ видовъ особеннаго вниманія по ихъ важности заслуживаютъ петиціи, обращенныя къ парламенту, ибо подачу ихъ можно разсматривать какъ особую форму участія и вліянія гражданъ въ дѣлахъ законодательства. Мы уже раньше видѣли, что при современныхъ условіяхъ представительства это участіе и вліяніе довольно слабы. Между тѣмъ палаты, даже изъ числа наилучше устроенныхъ, не въ состояніи знать всего; онѣ не могутъ слѣдить за всѣми вновь народившимися потребностями общества; онѣ часто находятся въ неизвѣстности, каково настроеніе гражданъ по извѣстному, подлежащему ихъ рѣшенію, вопросу. Результатомъ такого невѣдѣнія

можетъ оказаться то, что желанія власти разойдутся съ намѣреніями народа; законодательныя рѣшенія окажутся несоотвѣтствующими народной волѣ. Точно такъ же народное представительство, призванное между прочимъ и къ контролю надъ администраціею, не можетъ правильно его вести въ томъ случаѣ, если, напр., въ парламентъ будетъ закрытъ доступъ жалобамъ частныхъ лицъ на злоупотребленія. Контроль въ этомъ случаѣ можетъ оказаться невыполнимымъ. Такимъ образомъ, петиціи и право ихъ подачи можно разсматривать какъ наиболѣе правильный и цѣлесообразный путь заявленія объ общественныхъ нуждахъ. Правда, ту же цѣль, какъ мы видѣли раньше, преслѣдуетъ отчасти и печать, но печать не есть путь прямого обращенія къ законодательной власти: печать дѣйствуетъ прежде всего на общественное мнѣніе и если вліяетъ на законодательныя сферы, то косвенно. Поэтому печать и не можетъ замѣнить собою право петицій, которое по формѣ и способу своего осуществленія и по своему значенію пріобрѣтаетъ характеръ какъ бы особаго политическаго права на ряду съ другими, и потому во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ право петицій считается однимъ изъ важнѣйшихъ правъ.

II. Изъ всей семьи европейскихъ государствъ право петицій утвердилось и получило значеніе прежде всего въ Англіи. Получивъ широкое развитіе и примѣненіе и претерпѣвъ ограниченія лишь въ немногія эпохи, право петицій окончательно провозглашено извѣстнымъ „биллемъ о правахъ“ 1689 г. Впрочемъ этотъ билль говоритъ только о петиціяхъ, обращенныхъ къ королю, что имѣетъ свое объясненіе въ событіяхъ тогдашней политической жизни. Какъ извѣстно, Іаковъ II именно нарушилъ право петицій, отклонивъ петицію, обращенную къ королю семью епископами, которымъ онъ далъ приказаніе обнародовать прочтеніемъ въ церквахъ „Декларацію объ индульгенціи“, провозглашавшую нѣкоторыя начала вѣротерпимости (въ разсчетѣ дать послабленія главнымъ образомъ католикамъ, къ которымъ принадлежалъ и самъ король). Семь епископовъ, какъ правовѣрные англикане, не сочли возможнымъ исполнить данное имъ приказаніе и, составивъ по этому случаю петицію, гдѣ изложили мотивы своего непослушанія, представили ее лично королю во дворцѣ (Whitehall). Король отклонилъ петицію епископовъ и ихъ самихъ предалъ суду за распространеніе вреднаго пасквиля въ Мидльсекскомъ графствѣ, въ предѣлахъ владѣнія котораго находился дворецъ. Судъ, какъ извѣстно, оправдалъ епископовъ. Этотъ случай не прошелъ даромъ для дѣла политической свободы Англіи; послѣ революціи 1688 года онъ послужилъ поводомъ утвержденія права петицій въ самыхъ широкихъ размѣрахъ. Этотъ случай объясняетъ

также, почему въ „биллѣ о правахъ“ упоминается лишь одинъ видъ петицій, именно петиціи, обращенныя къ королю. Право петицій признается въ Англіи въ широкихъ размѣрахъ. Ни одинъ важный вопросъ законодательства или администраціи не разрѣшается безъ заявленнаго въ формѣ петицій участія значительной массы населенія, иногда въ количествѣ свыше 1 милл. человѣкъ. Такъ, въ 1839 г., петиція объ измѣненіяхъ парламентскихъ выборовъ была покрыта 1.200.000 подписями. Точно такъ же обильны подписями и петиціи по разнымъ другимъ законодательнымъ вопросамъ; напр., по поводу отмѣны торга неграми, парламентской реформы, Гладстоновскаго билля о распространеніи на домохозяевъ сельскихъ округовъ избирательныхъ правъ, присвоенныхъ горожанамъ, и отмѣны хлѣбныхъ законовъ. Можно много насчитать и петицій, касающихся мѣстныхъ интересовъ, напр., города, округа и личныхъ правъ. Нѣкоторыя цифры даютъ понятіе о томъ, въ какомъ объемѣ пользуются англичане правомъ петицій. На каждое взятое пятилѣтіе приходится такое количество петицій, полученныхъ палатами: отъ 1839—1843 г. 94.000 петицій; отъ 44—48 г. 66.500 петицій; отъ 49—53 г. 54.900 петицій; отъ 54—58 г. 47.600 петицій. Число подписей всѣхъ петицій также измѣняется по годамъ; напр., въ 1870 г. представлено въ палаты 46 т. петицій съ 2 милл. подписей; въ 61 году—120 т. петицій съ 18.049.161 подписью.

Главное условіе для пользованія правомъ петицій заключается въ томъ, чтобы сама петиція не содержала въ себѣ ничего существенно принудительнаго и посягающаго на право власти законодательной. Такой характеръ петицій необходимо вытекаетъ изъ существа дѣла, ибо петиція есть не что иное, какъ прошеніе, и какъ такое—не можетъ, слѣдовательно, имѣть принудительнаго характера. И по полученіи петиціи законодательная власть, парламентъ, остается свободнымъ въ своихъ дѣйствіяхъ; онъ воленъ или внять изложенной просьбѣ, или отклонить ее. Такъ, петицію 1839 г., несмотря на 1.200.000 подписей, которыми она была покрыта, парламентъ отвергъ. Чтобы петиція сохраняла присущій ей характеръ прошенія, въ англійскомъ законодательствѣ установлены слѣдующія правила относительно ея формы и способа подачи. 1) Требуется, чтобы содержаніе петиціи было изложено въ почтительныхъ выраженіяхъ и чтобы въ началѣ ея стоялъ форменный заголовокъ: „Лордамъ свѣтскимъ и духовнымъ и общинамъ этого королевства, собраннымъ въ парламентѣ“ (или, если петиція направлена въ одну палату—должна стоять та или другая половина этого общаго заголовка). 2) Петиція не можетъ получить доступъ въ палату иначе, какъ черезъ одного изъ ея членовъ. Этимъ условіемъ достигаются двѣ цѣли: а) пріобрѣ-

тается увѣренность, что содержаніе петиціи, поступающей въ палату, будетъ достойно вниманія, ибо членъ, который вноситъ петицію, беретъ на себя извѣстнаго рода отвѣтственность, и б) устраняется необходимость представленія петиціи самими просителями, которые, собравшись, напр., толпой, могли бы воспользоваться подачею какъ средствомъ терроризировать правительство. И, дѣйствительно, такая предусмотрительность не излишня, ибо въ исторіи Англіи были случаи такихъ незаконныхъ попытокъ. Такъ, въ 1780 г., произошли такъ называемые Гордоновскіе безпорядки по поводу предоставленныхъ католикамъ облегченій. Протестантская ассоціація, недовольная послабленіями, сдѣланными почитателямъ римскаго престола, подъ предлогомъ подачи ею составленной петиціи, огромной толпой, подъ предводительствомъ эксцентричнаго лорда Гордона, 2 іюня 1780 г., ворвалась въ зданіе палаты и держала ее нѣкоторое время какъ бы въ осадѣ, требуя немедленнаго отвѣта; только военной силой удалось разогнать толпу и очистить зданіе палаты. Съ соблюденіемъ двухъ вышеизложенныхъ условій, англійская конституція предоставляетъ гражданамъ полную свободу пользоваться правомъ петицій.

Петиціи, составленныя и поданныя согласно узаконеннымъ правиламъ, поступаютъ въ особые комитеты для предварительнаго изслѣдованія ихъ и со стороны формы и со стороны содержанія.

III. Во Франціи право петицій гарантируется конституціей 1791 г. Она допускаетъ право представленія установленнымъ властямъ петицій, подписанныхъ лично каждымъ (signées individuellement). Это значитъ, что, напр., община, городъ или округъ не могутъ подавать петицій отъ имени частнаго лица и имъ представляться не могутъ. Всѣ просители подаютъ петицію отъ себя, за своею подписью, хотя и въ одной и той же петиціи; такъ что петиція можетъ быть покрыта любымъ количествомъ подписей. Законодательное собраніе въ періодъ 1791 — 1792 г. и конвентъ 1792—1795 г. на практикѣ отступали отъ этого начала. Къ тому же они не опредѣлили точно, отъ какихъ собирательныхъ лицъ могутъ быть представляемы петиціи и черезъ кого. Оттого на практикѣ мы встрѣчаемъ петиціи отъ округа, общины и даже были петиціи, подписанныя словомъ peuple (очевидно, наперекоръ правилу о петиціяхъ, signées individuellement). Въ то революціонное время законодательное собраніе допускало непосредственную подачу петицій, что, конечно, влекло за собою массу безпорядковъ, бурныхъ сценъ и революціонныхъ демонстрацій, производимыхъ толпой подъ предводительствомъ своихъ вожаковъ. При Наполеонѣ I, съ 1799 по 1814 г., хотя право петицій и не было отнято, но ст. 83 консульской конституціи содержала такія стѣ-

снительныя правила для осуществленія этого права, что оно не примѣнялось, и петиціи прекратились фактически. Хартія 1814 года постановляла, что петиція въ одну изъ палатъ должна быть составлена и представлена письменно и запрещала подавать ее лично и у рѣшетки зданія, гдѣ засѣдало собраніе. Тѣ же постановленія удержала и конституціонная хартія 1830 года (ст. 45).

Республиканская конституція 1848 года статьею 8 предоставила гражданамъ полную свободу пользоваться правомъ петицій, не ограничивая ихъ никакими условіями. Но событія скоро указали на неудобство такого положенія дѣлъ. 15 мая 1848 года вожаки крайней партіи устроили бурную демонстрацію противъ собранія подъ видомъ и подъ предлогомъ подачи петиціи въ пользу Польши. Громадная толпа петиціонеровъ направилась къ Площади Согласія (Place de la Concorde), гдѣ петиція была вручена для представленія въ палату одному изъ депутатовъ. На этомъ было и успокоились; но другая толпа демонстрантовъ, направляясь отъ Площади Бастиліи, шла прямо къ Palais Bourbon, гдѣ засѣдало собраніе. Ворвавшись въ залу засѣданія, толпа требовала отъ депутатовъ рѣшенія въ духѣ представленной петиціи. Пришлось пустить въ ходъ военную силу: національная гвардія разогнала толпу и освободила народныхъ представителей.

Конституція второй имперіи (1852 г.) значительно ограничила право петицій. Она постановляла, что петиціи могутъ быть подаваемы только сенату. Сенатъ, какъ извѣстно, состоялъ изъ лицъ, назначаемыхъ сначала президентомъ республики, а потомъ императоромъ. Само собою, въ этихъ предѣлахъ право петицій не могло имѣть большого значенія и, нѣсколько расширенное Sénatus-Consult'омъ 1866 года, это право оставалось безъ примѣненія: народъ не прибѣгалъ къ петиціямъ, вѣроятно, въ виду малой власти, предоставленной сенату, и главнымъ образомъ въ виду его состава. Это подтверждается и цифрами: за 7 первыхъ лѣтъ имперіи сенатъ получилъ всего 1.126 петицій; въ 1868 г., когда засѣданія сената объявлены публичными, поступило свыше 1.000 петицій; въ теченіе же 1870—71 г. насчитывается до 1.500 петицій, поданныхъ національному собранію. Нынѣ дѣйствующіе во Франціи законы о петиціяхъ содержатся въ конституціонномъ актѣ 22 іюля 1879 года; они явились необходимыми послѣ перенесенія мѣстопребыванія палатъ изъ Версаля въ Парижъ, гдѣ еще преданія коммуны были свѣжи. Поэтому законъ 1879 года, признавая право петицій, обезпечиваетъ правильность его осуществленія разными гарантіями. Такъ, 1) ст. 6 постановляетъ, что всякая петиція, обращаемая въ одну изъ палатъ, должна быть составлена и представлена письменно; 2) запрещается

личная подача петицій и у рѣшетки зданія, занятаго собраніемъ палаты; 3) статьею 7 закона 1879 года налагается строгое наказаніе за возбужденіе къ подачѣ петицій лично и à la barre de l'assemblée. Такимъ образомъ, нынѣ дѣйствующіе во Франціи законы о петиціяхъ сходны съ таковыми же Англіи. Въ другихъ государствахъ постановленія касательно петицій сходны съ постановленіями статьи 21 бельгійской конституціи 1831 года; эта статья гласитъ: каждый можетъ представлять установленнымъ властямъ петиціи, подписанныя однимъ или многими лицами (значитъ, тоже signées individuellement); представлять коллективныя петиціи (en nom collectif) разрѣшается лишь установленнымъ властямъ (autorités constituées) городовъ, ассоціацій, провинціальныхъ чиновъ или собраній, но никакъ не частнымъ лицамъ, сколько бы ихъ ни было; совокупность частныхъ лицъ не разсматривается за представителей юридическаго лица. Кромѣ того, бельгійская конституція воспрещаетъ подавать петиціи лично.

Сходственно съ этимъ и прусская конституція 1850 года предоставляетъ право петиціи каждому пруссаку; но право подавать коллективныя петиціи отъ города, корпораціи и т. д. имѣютъ лишь установленныя власти. Запрещается подавать петиціи лично, а палатамъ принимать депутаціи и выслушивать постороннихъ имъ лицъ, итальянской конституціей, которая въ существенныхъ чертахъ воспроизводитъ постановленія по этому предмету французскаго и бельгійскаго законодательства. Тѣ же начала воспроизводятся конституціями Австріи, Сербіи и Румыніи.

Полная свобода петицій предоставляется конституціями Сѣв.-Амер. Соед. Штатовъ и Швейцаріи. По дополненію 1-му къ американской конституціи 1787 г., въ числѣ правъ, которыя конгрессъ не можетъ ограничивать, значится и право петицій. То же постановлено и въ конституціяхъ отдѣльныхъ штатовъ. Швейцарская конституція гарантируетъ право петицій союзной охраной и постановляетъ, что оно не можетъ быть ограничено постановленіями отдѣльныхъ кантоновъ. Къ этимъ общимъ правиламъ должно прибавить и исключеніе, установленное для арміи. Военные чины, находящіеся на дѣйствительной службѣ, по общему правилу не могутъ представлять петицій, ибо прошеніе, представленное вооруженною массою, легко обратится въ приказаніе и насиліе. Правила о представленіи петицій войсками опредѣляются не общими, но военными законами.

Б. *Право союзовъ и собраній.*

I. То и другое право слѣдуетъ строго различать, ибо ассоціація и собраніе—это два совершенно различные вида соединенія людей. Соотвѣтственно этому, европейское публичное право употребляетъ два термина для обозначенія этихъ двухъ правъ: подъ „droit d'associations“ разумѣется право ассоціацій или право вообще союзовъ (у нѣмцевъ: Vereinsrecht), а подъ „droit de réunions“ разумѣютъ право собраній (у нѣмцевъ: Versammlungsrecht). Различіе терминовъ указываетъ на различіе предметовъ, которымъ они присвоены. И соотвѣтственно этому, особенности того и другого права регулируются и установляются дѣйствующими законодательствами. Прежде всего остановимся на различіи между ассоціаціей и собраніемъ. Подъ именемъ ассоціаціи мы разумѣемъ постоянный союзъ лицъ для осуществленія общими силами и матеріальными средствами какой нибудь опредѣленной и постоянной цѣли. Подъ это понятіе ассоціаціи, какъ союза лицъ, могутъ быть подведены разнообразныя формы человѣческихъ соединеній. Чтобы выдѣлить вопросъ о тѣхъ ассоціаціяхъ, которыя должны составить предметъ курса государственнаго права, мы укажемъ на тѣ ихъ виды, которые не подходятъ подъ понятіе политическихъ ассоціацій. 1) Отдѣльныя лица могутъ соединять свои силы для экономическихъ предпріятій съ цѣлью полученія и распредѣленія между участниками прибыли. Сюда относятся ассоціаціи, которыя не подходятъ подъ опредѣленія государственнаго права. Онѣ опредѣляются соотвѣтственными постановленіями гражданскаго, торговаго и ремесленнаго права; постановленія публичнаго права ихъ не касаются. 2) Другой характеръ носятъ ассоціаціи, которыя имѣютъ общественное значеніе, т.-е. которыя имѣютъ въ виду доставить лицамъ, участвующимъ въ нихъ, взаимную помощь, обезпеченіе отъ послѣдствій разныхъ несчастныхъ случаевъ: болѣзни, увѣчья и проч. Сюда относятся ассоціаціи филантропическаго свойства, а также союзы, возникающіе въ предѣлахъ какого нибудь класса общества, напр., рабочихъ. Въ нихъ нѣтъ еще государственнаго характера и они не имѣютъ политическаго значенія и могутъ быть регулированы нормами полицейскаго права. 3) Ассоціаціи, представляющія интересъ для государственнаго права, суть ассоціаціи, имѣющія политическую цѣль. Съ такимъ характеромъ представляется, напр., лига манчестерская для развитія и осуществленія свободы торговли, лига для отмѣны торга неграми, лига для распространенія идей пропорціональнаго представительства (подъ предводительствомъ извѣстнаго Лёббока), для реформы палаты лордовъ и друг. Подобныя ассоціаціи являются однимъ изъ средствъ для

вліянія на ходъ управленія и законодательства или даже для самостоятельнаго осуществленія религіозныхъ и политическихъ цѣлей. Такія ассоціаціи несомнѣнно соприкасаются съ droit de réunions, которое имѣетъ публичный характеръ; таковы, напр., митинги въ Англіи, бывшіе въ защиту Гладстоновскихъ реформъ. Но, какъ сказано выше, между этими двумя видами соединеній существуетъ значительное различіе, которое разнитъ и относящіяся къ нимъ законодательства. Различіе это опредѣляется главнымъ образомъ той степенью опасности, которую можетъ представлять для государственной власти тотъ или другой видъ соединеній. Относительно этого ассоціаціи и собранія поставлены въ разныя условія. Ассоціація есть, какъ мы сказали, постоянное соединеніе лицъ; собраніе же, сходка (réunion) есть преходящее соединеніе лицъ по временному поводу. Въ первомъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ постояннымъ и организованнымъ кругомъ лицъ; во второмъ — съ непостояннымъ, измѣнчивымъ и неограниченнымъ (иногда на митингахъ присутствуетъ до 100 т. человѣкъ) составомъ собранія. Затѣмъ ассоціація имѣетъ свои постоянныя цѣли, ради которыхъ она учреждается, и которыя опредѣляются въ ея уставѣ. На собранія же сходятся для обсужденія вопросовъ минуты и, слѣдовательно, никакой постоянной цѣли они имѣть не могутъ. Такъ, напр., если въ палатахъ идутъ пренія объ избирательной реформѣ, собираются сходки, обсуждающія принципы, которые должны быть поставлены въ основаніе реформы. Если въ парламентѣ обсуждаются перемѣны тарифа, и въ собраніяхъ идутъ дебаты по поводу, положимъ, петиціи о нуждахъ торговли и т. д. Поэтому заранѣе нельзя намѣтить и опредѣлить тѣхъ вопросовъ, которыми займется собраніе. Указанная разница вызываетъ еще новое различіе между ассоціаціей и сходкой: такъ какъ цѣль ассоціаціи постоянна и опредѣленна, то ассоціація должна имѣть организацію; собраніе же, въ виду непостоянства и неопредѣленности его цѣлей, такой организаціи по существу дѣла не допускаетъ. Такимъ образомъ, различіе между ассоціаціей и сходкою выражается и въ организаціи. Ассоціація, имѣющая опредѣленную цѣль, для осуществленія которой соединяется извѣстное число лицъ, имѣетъ свой уставъ, въ которомъ выражены и цѣль ея и средства, которыми она намѣрена дѣйствовать, а равно и условія вступленія и выхода ея членовъ. Напротивъ, собраніе имѣетъ лишь временную организацію въ видѣ тѣхъ лицъ, которыя избираются на предстоящее засѣданіе въ качествѣ руководителей преніями и наблюдателей за порядкомъ. Ассоціація имѣетъ своихъ постоянныхъ представителей: бюро, предсѣдателя, секретаря, казначея, если она получаетъ денежные взносы, и проч. Поэтому для сношеній, напр., съ прави-

тельствомъ у ассоціаціи есть опредѣленныя лица, отвѣчающія передъ нимъ за ходъ ея дѣлъ и за правильность ея дѣйствій. Изъ этого становится понятнымъ различіе взгляда закона на ассоціацію, съ одной, и на собраніе, съ другой стороны.

II. При нормальныхъ условіяхъ образованія ассоціацій, государство знаетъ какъ всѣ существующія въ его предѣлахъ ассоціаціи, такъ и ихъ цѣли, органы и средства дѣйствія. Поэтому опасность нарушенія общественнаго порядка уменьшается самою организаціею ассоціаціи. Собраніе членовъ ассоціаціи происходитъ въ опредѣленные сроки, по созыву бюро, которое является отвѣтственнымъ лицомъ. Пренія могутъ касаться только предметовъ, относящихся непосредственно къ цѣли ассоціаціи, какъ она выражена въ уставѣ. Отсюда видно, при какихъ условіяхъ ассоціація можетъ сдѣлаться опасной для государства. Если сходки представляютъ опасность именно вслѣдствіе того, что толпа въ нихъ не организована, можетъ подъ вліяніемъ того или другого настроенія перейти отъ словъ къ дѣлу и тѣмъ нарушить общественный порядокъ, то при нѣкоторыхъ условіяхъ ассоціаціи могутъ быть даже опаснѣе, чѣмъ собранія, и именно по причинѣ своей организаціи. Ассоціація можетъ считаться опаснымъ явленіемъ: 1) если она преслѣдуетъ недозволенныя закономъ цѣли, противорѣчащія государственному порядку; 2) если, преслѣдуя недозволенныя закономъ цѣли, что предполагаетъ тайну дѣйствій, ассоціація принимаетъ форму тайнаго общества; организація такой тайной ассоціаціи по существу представляетъ условія, которыя лишаютъ государство возможности наблюдать за ея дѣйствіями. Въ самомъ дѣлѣ, въ тайной ассоціаціи члены ея другъ другу неизвѣстны; часто они управляются лицами тоже неизвѣстными, которыя передаютъ приказанія черезъ третьихъ лицъ; члены такой тайной ассоціаціи могутъ быть соединены присягой или другимъ какимъ либо обѣщаніемъ, побуждающимъ ихъ отдавать ей свои силы и средства, даже и въ томъ случаѣ, если дѣянія такой ассоціаціи явно противорѣчатъ общественной пользѣ (а такіе случаи возможно предположить, разъ мы допустимъ, что тайное общество преслѣдуетъ недозволенныя закономъ цѣли). Такъ что, соединяя эти черты, мы получаемъ ассоціацію, имѣющую видъ какъ бы государства въ государствѣ—status in statu.

Поэтому законодательства объ ассоціаціяхъ направлены противъ тѣхъ условій, при которыхъ ассоціація можетъ сдѣлаться вредной и опасной для существованія государства. Но въ этомъ отношеніи европейскія государства шли слишкомъ далеко; преслѣдуя ассоціаціи съ разными недозволенными цѣлями, они распространяли ограничительныя мѣры и на ассоціаціи, по ихъ цѣли и способу

дѣйствія совершенно безопасныя для государства. Между тѣмъ общественное значеніе ассоціацій все болѣе и болѣе обнаруживается и не подлежитъ никакому сомнѣнію. Скажемъ нѣсколько словъ объ исторіи этихъ преслѣдованій, начатыхъ со временъ первой французской революціи. Революція, какъ извѣстно, разрушила корпораціи, цехи и союзы среднихъ вѣковъ, въ которыхъ отдѣльныя лица для своихъ правъ и дѣятельности находили помощь и опору. Въ средніе вѣка жизнь ремесленныхъ цеховъ, ученыхъ корпорацій, торговыхъ компаній и вся вообще корпоративная жизнь развивалась, такъ сказать, естественно, сама собою, главнымъ образомъ по причинѣ отсутствія въ то время сильной государственной власти, могущей административными и законодательными мѣрами обезпечить спокойное развитіе науки, промысловъ и проч. Этимъ объясняется то великое значеніе, которое для тогдашняго времени имѣли, несмотря даже на свои недостатки, эти корпоративные союзы. Съ развитіемъ королевскаго всемогущества и съ развитіемъ системы централизаціи и опеки со стороны государства, очевидно, должны были пасть эти средневѣковыя формы соединенія какъ по причинѣ, съ одной стороны, своихъ внутреннихъ недостатковъ, такъ и по причинѣ усиленія центральной власти. Французская революція застала эти учрежденія уже выродившимися, порождавшими своимъ существованіемъ больше вреда, чѣмъ пользы, такъ какъ они служили проводниками и олицетвореніемъ всяческихъ монополій и привилегій. Отсюда понятна вражда, съ которой революція отнеслась къ этимъ выродившимся формамъ средневѣковыхъ союзовъ. Но, уничтожая постановленіемъ конституціи 1791 года старыя формы прежнихъ корпорацій, правительство не уразумѣло и не замѣтило того внутренняго значенія и той силы, которая прикрывалась этими уже негодными формами. Цѣль всѣхъ послѣдующихъ за симъ законодательствъ состояла, какъ извѣстно, въ атомизаціи гражданъ, въ нивелировкѣ массъ, въ созданіи безразличной массы индивидуумовъ, передъ которой явилась одна власть, обязанная пещись о всеобщемъ благополучіи, именно государственная власть. Отсюда понятно враждебное отношеніе власти къ ассоціаціямъ, понятно, почему всякая попытка къ какой нибудь мѣстной союзной организаціи встрѣчалась недружелюбно. Такъ, конвентъ, когда до него дошли слухи объ образованіи рабочими союзовъ для взаимной помощи, и когда къ нему въ этомъ смыслѣ стали обращаться съ просьбами, сурово ихъ отвергъ и общимъ постановленіемъ запретилъ устройство этихъ союзовъ, въ которыхъ ему мерещились духъ и тенденціи средневѣковыхъ корпорацій, отмѣненныхъ навсегда учредительнымъ собраніемъ 1789 года. Состоявшійся по этому поводу запретительный декретъ конвента гласитъ, что ни-

какой классъ общества не можетъ устраивать союзы для защиты своихъ интересовъ, и что для этого существуетъ государство. Но непосредственныя потребности новой жизни, обнаружившіяся прежде всего въ экономической сферѣ, показали существенную необходимость взамѣнъ и на смѣну средневѣковыхъ корпорацій выставить новую организацію новыхъ союзовъ, основанныхъ не на принужденіи, какъ прежде, а на свободномъ согласіи лицъ, соединяющихся для защиты тѣхъ или другихъ общихъ интересовъ. Это значеніе ассоціацій, какъ новаго вида союзной организаціи общественныхъ классовъ, въ XIX столѣтіи, при возникновеніи новыхъ формъ экономическихъ предпріятій, обнаруживалось все рѣзче и рѣзче, и необходимость такихъ ассоціацій выступала все съ бо́льшею и бо́льшею убѣдительностью. Но долгое время такіе союзы, преслѣдовавшіе общественныя или религіозныя цѣли, подходили подъ дѣйствіе того общаго правила, что для ихъ образованія требуется предварительное разрѣшеніе правительства, которое можетъ быть дано и не дано или отнято въ томъ случаѣ, если ассоціація почему либо уклонилась отъ цѣли, обозначенной въ ея уставѣ, утвержденномъ усмотрѣніемъ должностного лица. Такъ продолжалось много времени и только въ послѣднее время на континентѣ Европы стали проводить различіе между общественными ассоціаціями и политическими или религіозными, т.-е. между тѣми, которыя имѣютъ въ виду промышленныя или общественныя цѣли и тѣми, которыя преслѣдуютъ политическія или религіозныя цѣли. По отношенію къ первымъ, т.-е. къ ассоціаціямъ общественнымъ, стала примѣняться система *заявокъ*. Установилось требованіе, что всѣ ассоціаціи, не подчиненныя правиламъ торговаго, ремесленнаго и другого спеціальнаго законодательства, должны быть извѣстны государству. Отъ учредителя такой ассоціаціи требуется заявка мѣстной власти объ имѣющемся учредиться обществѣ, которое должно преслѣдовать ту или другую цѣль, ради которой оно и организуется. Затѣмъ требуется представить статутъ, по которому дѣйствуетъ ассоціація, списокъ ея членовъ, а по открытіи ея дѣйствій—имена (и адреса) членовъ бюро.

III. Переходимъ къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ законодательствъ по этому предмету. Англійское законодательство относительно ассоціацій окончательно опредѣлилось въ прошломъ столѣтіи, даже ранѣе. Оно допускаетъ наиболѣе широкую свободу ассоціацій и публичныхъ собраній, т.-е. митинговъ. Въ отношеніи къ первымъ, т.-е. къ ассоціаціямъ, существующія правила выработывались постепенно въ теченіе второй половины XVIII в. и, главнымъ образомъ, въ тотъ періодъ, когда англійская аристократія и въ особенности парламентъ находились въ паническомъ страхѣ отъ революціонныхъ идей Фран-

ціи, которыя, перешедши Ламаншъ, стали обнаруживаться и въ Англіи, находя къ тому поводы и почву, въ видѣ недозволенныхъ тайныхъ обществъ и въ формѣ разныхъ преступныхъ покушеній, даже убійствъ. Объ этомъ подробно будетъ говориться ниже; здѣсь же необходимо сдѣлать лишь общую ссылку на событія, сопутствовавшія выработкѣ англійскаго законодательства относительно ассоціацій: это отчасти можетъ уяснить и характеръ самыхъ постановленій, подъ дѣйствіе которыхъ подводились ассоціаціи. Узаконенія, выработавшіяся въ то время, касаются слѣдующихъ пунктовъ: 1) воспрещаются всякіе тайные союзы, ибо имъ по существу сопутствуетъ презумпція недозволенныхъ закономъ цѣлей; исключеніе сдѣлано для общества масоновъ, которое хотя и числилось тайнымъ, но ни для кого не было тайной, организація его и цѣли были извѣстны и считались безвредными; 2) воспрещаются ассоціаціи, въ которыхъ какъ члены, такъ и начальствующія лица другъ другу неизвѣстны; 3) не дозволяются союзы, гдѣ члены обязываются принимать присягу (мотивы такого запрещенія указаны нами выше) и, наконецъ, въ 4) запрещаются ассоціаціи, имѣющія свои развѣтвленія, т.-е. имѣющія форму федеративныхъ союзовъ. Всѣ общества, какъ политическія, такъ и общественныя, не противорѣчащія этимъ условіямъ, требуютъ для своего возникновенія простой заявки.

Прусская конституція 1850 г. разрѣшаетъ каждому пруссаку соединяться въ ассоціаціи (Verein) по правиламъ, установленнымъ закономъ. Этотъ опредѣляющій законъ есть законъ 11-го марта 1850 года, изданный во исполненіе предписанія конституціи, изложеннаго въ 29 ея статьѣ, которая гласитъ, что всякій пруссакъ имѣетъ право соединяться въ ассоціаціи по цѣлямъ, не противорѣчащимъ закону. Законъ 11 марта одновременно регулируетъ какъ политическіе, такъ и неполитическіе союзы. Касательно собственно политическихъ ассоціацій, которыя могутъ быть закрыты по усмотрѣнію власти, этотъ законъ устанавливаетъ слѣдующія правила. О всякомъ постановленіи, которое учреждаетъ ассоціацію, мѣстныя власти должны быть извѣщены въ теченіе 3-хъ дней; имъ долженъ быть представленъ статутъ открытой ассоціаціи и списокъ ея членовъ; точно такъ же мѣстныя власти извѣщаются своевременно и о всѣхъ измѣненіяхъ, которыя произойдутъ въ организаціи и вообще въ статутѣ этой ассоціаціи. Эти постановленія, впрочемъ, не касаются такъ называемыхъ признанныхъ корпорацій (церкви и др.). Затѣмъ, для политическихъ ассоціацій узаконяются слѣдующія условія: въ ихъ составъ не должны входить женщины, дѣти, учащіеся и ремесленные ученики. Этотъ разрядъ лицъ, а равно и всѣ несовершеннолѣтніе, не должны присутствовать при преніяхъ въ общихъ собраніяхъ

ассоціаціи и, если будутъ тамъ замѣчены, удаляются предсѣдателемъ; въ случаѣ неисполненія послѣднимъ этой обязанности, органъ мѣстной административной власти, присутствующій въ засѣданіи, можетъ требовать его закрытія и распущенія собранія. Затѣмъ, каждой ассоціаціи запрещается вести сношенія съ другими подобными ассоціаціями; равнымъ образомъ не дозволяется и филіація, раздѣленіе ассоціаціи на группы. Эти постановленія, какъ мы сказали, касаются только политическихъ союзовъ; промышленныя же ассоціаціи подчиняются правиламъ промышленнаго устава, Gewerbe-Ordnung 1869 года. Этимъ ассоціаціямъ уставъ предоставляетъ бо̀льшую свободу. Еще болѣе свободы предоставляется ассоціаціямъ ученымъ, какъ относительно основанія, такъ и дѣятельности ихъ.—Такія же постановленія излагаются и въ австрійскомъ законѣ 15 ноября 1867 года (изданномъ ранѣе конституціи). Именно, законъ требуетъ, чтобы объ основаніи союза было заявлено мѣстнымъ властямъ съ представленіемъ статута, въ коемъ требуется обозначить: 1) цѣли и средства союза; 2) первоначальный составъ и способы его возобновленія; 3) мѣстопребываніе союза; 4) права и обязанности членовъ; 5) органы управленія; 6) способъ рѣшеній и ихъ публикація; 7) способы сношеній съ правительствомъ и другими лицами, и наконецъ 8) способъ ликвидаціи союза, т.-е. прекращенія существованія союза по волѣ его членовъ. Затѣмъ идетъ запрещеніе принимать въ составъ союза иностранцевъ, женщинъ и несовершеннолѣтнихъ. Далѣе, бюро ассоціаціи обязывается посылать въ теченіе 3-хъ дней мѣстнымъ властямъ извѣщенія о вновь поступившихъ членахъ. Что касается общихъ собраній союза, то относительно ихъ заявленіе должно быть сдѣлано за 24 часа, и мѣстной власти предоставляется по усмотрѣнію посылать туда своего делегата. Безъ исполненія этого условія открывшееся собраніе можетъ быть закрыто. Воззваніе къ недозволеннымъ дѣйствіямъ, нарушеніе общественнаго порядка и отклоненіе преній отъ круга дѣлъ, обозначенныхъ въ уставѣ ассоціаціи—считается за поводъ къ немедленному распущенію законно-открытаго собранія. Не только собраніе, но и самъ союзъ можетъ быть закрытъ, если окажется, что его дѣйствія уклоняются отъ программы устава, направляясь на вредныя цѣли, и если въ засѣданіяхъ его систематически производятся демонстраціи и ведутся рѣчи, явно противныя существующему порядку.

IV. Ассоціація, если она имѣетъ форму тайнаго общества, можетъ быть вредной для государства; но ея вредное дѣйствіе проявляется, такъ сказать, постепенно, а не моментальными и внезапными потрясеніями. Напротивъ, случайное собраніе лицъ, созванныхъ для обсужденія текущихъ вопросовъ, можетъ представлять

именно внезапную, моментальную угрозу порядку и потому можетъ породить много зла и бѣдствій, для предупрежденія которыхъ требуется экстраординарное вмѣшательство власти. Наблюдая за развитіемъ права сходокъ, можно сказать, что изъ всѣхъ правъ оно выработывалось всего медленнѣе (на это, между прочимъ, указываетъ Токвилль въ своихъ изслѣдованіяхъ объ американской демократіи). Причина этому понятна: 1) для спокойнаго пользованія этимъ правомъ необходима привычка къ совмѣстному обсужденію, къ уваженію личности и чужихъ мнѣній, а также къ законамъ; 2) дѣйствія сходки, собранія вообще производятъ бо̀льшее вліяніе на поведеніе присутствующихъ въ ней, чѣмъ другіе способы вліянія, напр., печать. Дѣйствіе печати, даже самой тенденціозной, болѣе или менѣе индивидуально, тогда какъ на сходкѣ, при совмѣстномъ присутствіи цѣлой толпы, подъ призывомъ, обращеннымъ къ страстямъ, и подъ давленіемъ стаднаго, подражательнаго инстинкта, возбужденіе всей массы можетъ перейти всякія границы. Затѣмъ на сходкѣ ораторъ экзальтируетъ массу не то̀лько содержаніемъ своей рѣчи (тиранія мысли, за которую когда-то упрекали Робеспьера), но усиливаетъ впечатлѣніе голосомъ, фигурой, ораторскими пріемами и т. п. (въ этомъ отношеніи неотразимое вліяніе имѣлъ извѣстный ирландскій патріотъ О'Коннель). Такимъ образомъ, взаимное возбужденіе, являющееся на сходкахъ, можетъ породить такое иногда движеніе, которое трудно будетъ потомъ остановить. Съ этими особенностями законодательство вынуждено считаться въ своихъ постановленіяхъ о сходкахъ.

Какъ относительно ассоціацій, такъ и относительно сходокъ, Англія стоитъ впереди всѣхъ другихъ европейскихъ государствъ, предоставляя имъ полную свободу. Право митинговъ—это исконное право англичанъ, которымъ они давно уже научились пользоваться, хотя иногда и у нихъ бываютъ сходки съ чертами буйнаго и шумнаго митинга. Континентальныя государства, особенно Франція, подозрительно, недовѣрчиво и строго относятся къ этому праву. Только законъ 1881 года, проведенный Гамбеттой, далъ въ этомъ отношеніи кое-что; ранѣе же по французскому законодательству не было проведено даже различія между ассоціаціей и сходкой.

Англійское законодательство о правѣ митинговъ, предоставляя имъ широкую свободу, содержитъ въ себѣ ограниченія этого права, направленныя главнымъ образомъ противъ оказавшихся вредными послѣдствій какого либо сборища. Но какъ относительно ассоціацій, такъ и относительно митинговъ англійское законодательство не разсчитываетъ на мѣры предупредительныя, не стоитъ на почвѣ предварительныхъ разрѣшеній и запрещеній. Митинги могутъ происходить

безъ предварительнаго разрѣшенія мѣстной административной власти; слѣдовательно, приглашеніе на собраніе и само собраніе происходятъ совершенно свободно. Но англійское законодательство обставляетъ митинги подходящими условіями; такъ: 1) воспрещается собраніе митинговъ на общественныхъ дорогахъ и улицахъ—это разсчитано на предупрежденіе неудобствъ, иначе могущихъ оказаться для передвиженія проѣзжающихъ и пѣшеходовъ; 2) въ то время, когда палаты въ сборѣ, воспрещается устраивать сходки въ разстояніи ближе одной мили отъ зданія парламента—въ виду могущаго произойти нападенія на парламентъ въ томъ случаѣ, если митингъ сдѣлается шумнымъ. Всѣ дальнѣйшія мѣры, предпринимаемыя англійскимъ законодательствомъ, исключительно имѣютъ въ виду прекращеніе извѣстныхъ послѣдствій, уже обнаружившихся, т.-е. примѣняются въ томъ случаѣ, когда митингъ принимаетъ видъ, употребляя техническое выраженіе, „незаконнаго и шумнаго сборища“, и когда являются приглашенія къ насилію или само послѣднее. Въ этихъ случаяхъ законъ предоставляетъ мѣстнымъ властямъ, мировымъ судьямъ право пригласить собравшихся разойтись, при чемъ приглашающее лицо обязано прочитать объявленіе, прокламацію отъ имени царствующаго государя—короля или королевы, составленную въ такихъ выраженіяхъ: „нашъ господинъ и государь, король (или королева) приказываетъ и повелѣваетъ всѣмъ собравшимся разойтись немедленно и возвратиться въ свои жилища и къ своимъ занятіямъ подъ страхомъ наказанія, по закону перваго года царствованія короля Георга III. Боже, спаси короля“. Если послѣ прочтенія этого объявленія присутствующіе на митингѣ не расходятся, то мировой судья уполномочивается прибѣгнуть къ военной силѣ. Лица, участвовавшія на митингѣ и оказавшія неповиновеніе или сопротивленіе, судятся за то не иначе, какъ судомъ присяжныхъ. Этотъ судъ, какъ извѣстно, вѣдаетъ всѣ дѣла по общимъ преступленіямъ, такъ что виновные участники разогнаннаго митинга предаются суду въ общемъ порядкѣ, а не подлежатъ юрисдикціи какихъ либо спеціальныхъ судилищъ.

Что касается законодательства по этому предмету другихъ европейскихъ государствъ, то нужно имѣть въ виду различіе, которое имъ устанавливается между собраніями, происходящими въ закрытомъ помѣщеніи, и сходками подъ открытымъ небомъ. Такъ, прусская конституція 31 января 1850 г. въ первомъ абзацѣ статьи 29 постановляетъ, что всѣ пруссаки имѣютъ право безъ предварительнаго разрѣшенія собираться мирно и безъ оружія въ закрытомъ помѣщеніи (Alle Preussen sind berechtigt, sich *ohne* vorgängige obrigkeitliche Erlaubniss friedlich und ohne Waffen in geschlossenen Räu-

men zu versammeln). Надо обратить вниманіе на значеніе закрытаго помѣщенія. Въ данномъ случаѣ подъ нимъ разумѣется комната или зало въ домѣ, который, однако, не есть мѣсто жительства лица, устраивающаго собраніе; при этомъ, собравшіяся лица должны разсматриваться не какъ его гости, а какъ лица, пришедшія по собственному желанію и по предварительному извѣщенію. Такъ что тутъ, говоря вообще, обращается вниманіе: 1) на отношеніе лицъ собравшихся къ устроителямъ собранія и 2) на отношеніе устроителей къ зданію. Лица, пришедшія на сходку, не суть лица приглашенныя, а суть лица постороннія (для учредителя и другъ друга); ихъ связываютъ исключительно религіозные или политическіе интересы. При семъ, помѣщеніе не считается постояннымъ мѣстомъ жительства кого либо. Итакъ, первый абзацъ ст. 29 даетъ право устраивать собранія въ закрытомъ помѣщеніи безъ ограниченія числа лицъ; но, по обстановкѣ сходки, число это не можетъ быть особенно велико и, слѣдовательно, сама сходка по численному своему составу не представляетъ угрозы для общественнаго порядка. Иначе ставится вопросъ о собраніяхъ подъ открытымъ небомъ: на площади или за городомъ могутъ собраться десятки тысячъ народа. Предусматривая это, второй абзацъ ст. 29 гласитъ: это постановленіе (о сходкахъ въ закрытомъ помѣщеніи) не распространяется на сборища подъ открытымъ небомъ (bezieht sich nicht auf Versammlungen unter freiem Himmel). Эти сборища подчиняются предварительному разрѣшенію, на основаніи закона, т.-е. ст. 29 предоставляетъ закону опредѣлить, при какихъ условіяхъ разрѣшеніе на устройство сходки подъ открытымъ небомъ можетъ быть дано, и при какихъ условіяхъ въ этомъ разрѣшеніи слѣдуетъ отказать. Эти условія подробно указаны въ упоминавшемся уже ранѣе законѣ 11 марта. Главныя его постановленія заключаются въ слѣдующемъ. 1) Обо всѣхъ (безъ различія) собраніяхъ, гдѣ должны происходить сужденія по вопросамъ общественнымъ, устроители собраній за 24 часа должны извѣстить мѣстную власть, съ указаніемъ мѣста и времени; при чемъ мѣстная власть выдаетъ свидѣтельство—родъ какъ бы квитанціи—о полученіи требуемаго закономъ извѣщенія. Если же сходка предполагается подъ открытымъ небомъ, то открытіе ея зависитъ отъ письменнаго разрѣшенія мѣстной полицейской власти, при чемъ разрѣшеніе должно быть испрошено за 48 часовъ (вдвое больше) до сходки; полицейская власть только тогда можетъ отказать въ просимомъ разрѣшеніи, если у ней явятся основательныя подозрѣнія, что общественному порядку будетъ угрожать серьезная опасность. Мѣстная полиція должна также дѣлать распоряженія и принимать мѣры, чтобы сходка не препятствовала движенію проѣзжающихъ или проходящихъ. 2) Подобное

собраніе не можетъ происходить въ разстояніи ближе 2-хъ миль отъ резиденціи короля или ландтага, когда онъ находится въ сборѣ. Этимъ преслѣдуется та же цѣль, что и въ Англіи, именно охрана короля и палатъ отъ возможнаго давленія или оскорбленія въ томъ случаѣ, когда сходка приметъ бурный характеръ.

Подобныя же постановленія встрѣчаемъ и въ австрійскомъ законѣ 1867 года; онъ тоже различаетъ мѣсто, гдѣ собирается сходка: въ закрытомъ помѣщеніи или подъ открытымъ небомъ и, соотвѣтственно этому, устанавливаетъ правила, аналогичныя правиламъ прусскаго закона 11 марта. То же можно сказать и по поводу итальянскаго законодательства, а равно и законодательства другихъ государствъ. Такъ что въ этомъ отношеніи болѣе старыя законодательства представляются аналогичными.

Иныя начала положены въ основаніе нынѣ дѣйствующаго во Франціи закона 30 іюня 1881 г. Прежніе французскіе законы всѣ собранія безусловно ставили въ зависимость отъ предварительнаго разрѣшенія мѣстныхъ властей. Законъ 1868 года нѣсколько смягчилъ это положеніе въ связи съ новымъ либеральнымъ оттѣнкомъ, который приняла въ это время Имперія. Законъ же 1881 года полнѣе признаетъ право сходокъ: онъ отмѣняетъ для нихъ необходимость предварительныхъ разрѣшеній и постановляетъ, что всякой сходкѣ должна предшествовать заявка по крайней мѣрѣ 2-хъ лицъ, изъ коихъ одно состоитъ жителемъ этого мѣста, и оба признаются полноправными гражданами. Въ заявленіи должны быть указаны: цѣль, время и мѣсто сходки. Заявленіе представляется: въ Парижѣ префекту полиціи, которому и принадлежитъ право разрѣшать сходку; въ главныхъ городахъ департаментовъ—мѣстному префекту, и въ прочихъ городахъ и общинахъ—мэру. Сходка можетъ открыться только по истеченіи 24 часовъ со времени заявки. Исключеніе сдѣлано для такъ называемыхъ избирательныхъ сходокъ, которыя открываются по поводу и для обсужденія выборовъ народныхъ представителей. Такія сходки могутъ быть собраны черезъ 2 часа послѣ заявки, но зато на нихъ могутъ участвовать только избиратели, въ удостовѣреніе чего каждый присутствующій на сходкѣ обязывается предъявлять свою избирательную карточку, такъ что для этихъ сходокъ уменьшеніе заявочнаго срока какъ бы уравновѣшивается ограниченіемъ числа лицъ, могущихъ принимать участіе. Затѣмъ воспрещается устраивать собранія на улицахъ (voies publiques) и продолжать его позже 11 часовъ пополудни (сходки же въ закрытомъ помѣщеніи могутъ закрываться позднѣе). Далѣе, каждая сходка должна имѣть свое бюро изъ 3-хъ лицъ: предсѣдателя, его помощника и секретаря. Эти лица отвѣчаютъ за порядокъ. Мѣстная власть мо-

жетъ послать для присутствованія на сходкѣ лицо административнаго или судебнаго сословія, какъ это узаконяется и въ другихъ государствахъ: разница лишь та, что въ послѣднихъ власть *должна* посылать своего делегата, а во Франціи она *можетъ* это сдѣлать, разумѣется въ томъ случаѣ, если усмотритъ въ этомъ надобность. Затѣмъ постановляется, какъ и во всѣхъ другихъ законодательствахъ, что лицо, присутствующее на сходкѣ въ качествѣ правительственнаго делегата, должно присутствовать въ присвоенной ему по должности формѣ: слѣдовательно, по отношенію къ сходкамъ правительство примѣняетъ систему явнаго наблюденія. Эти делегаты могутъ закрывать сходку или по предложенію предсѣдателя, истощившаго всѣ способы охранить порядокъ, или самостоятельно въ томъ случаѣ, если на сходкѣ будетъ сдѣланъ призывъ къ насилію или произойдетъ безпорядокъ угрожающаго характера.

ГЛАВА VI.

Пріостановка конституціонныхъ гарантій.

I. Таковы главнѣйшія изъ гарантій личной и общественной свободы, установленныя конституціонными актами. Но необходимо замѣтить, что онѣ обыкновенно не выставляются какъ требованія, абсолютно обязательныя для государственной власти. Въ жизни каждаго государства бываютъ моменты важныхъ внѣшнихъ и внутреннихъ затрудненій, когда сила событій ставитъ вопросъ о самомъ существованіи государства или даннаго государственнаго порядка. Въ эти моменты, для правительственной власти, на которой лежитъ и юридическая и нравственная отвѣтственность за цѣлость страны и ея политическаго строя, возникаетъ обязанность дѣйствовать по праву государственной необходимости (Staatsnothrecht). Въ этихъ случаяхъ она получаетъ возможность стать выше формальныхъ ограниченій своихъ правъ, пріостановить дѣйствіе иныхъ гарантій и личной и общественной свободы, установить особый порядокъ управленія (осадное положеніе) и т. д.

II. Въ Англіи главнѣйшею изъ чрезвычайныхъ мѣръ является пріостановка дѣйствія акта habeas corpus, ограждающаго личную свободу отъ произвольныхъ арестовъ. Юридическія послѣдствія пріостановки этого знаменитаго акта состоятъ, по краткому, но вѣрному опредѣленію Кокса, въ томъ, что лица, подвергнутыя аресту, не имѣютъ права, въ теченіе всего срока, на который пріостановленъ актъ habeas corpus, требовать освобожденія ихъ на поруки, представленія въ судъ или просто освобожденія. Но лица, издающія

предписанія объ арестѣ, остаются отвѣтственными за свои дѣйствія, если противозаконность ихъ будетъ доказана. Слѣдовательно, по истеченіи срока, на который habeas corpus act былъ пріостановленъ, противъ этихъ должностныхъ лицъ могутъ быть возбуждены иски о вознагражденіи за вредъ и убытки. Въ виду этого парламентъ, по истеченіи срока чрезвычайныхъ полномочій, данныхъ правительству, покрываетъ дѣйствія послѣдняго такъ называемымъ индемнитетнымъ биллемъ (буквально—биллемъ о ненаказуемости), дабы оградить должностныхъ лицъ отъ могущихъ возникнуть противъ нихъ преслѣдованій [1]).

Условія пріостановки habeas corpus опредѣляются общими условіями дѣйствія законовъ въ конституціонныхъ государствахъ. Такъ какъ дѣйствіе закона не можетъ быть пріостановлено властью исполнительною и билль о правахъ 1689 г. спеціально постановилъ, что королю не принадлежитъ это право, то и дѣйствіе акта habeas corpus можетъ быть пріостановлено только *законодательнымъ* порядкомъ, т.-е. постановленіемъ парламента. Послѣдній, въ случаѣ внѣшней или внутренней опасности, даетъ правительству право прибѣгать къ арестамъ подозрительныхъ лицъ, не сообразуясь съ правилами habeas corpus. Но полномочіе это дается правительству на опредѣленный срокъ, по истеченіи котораго министерство обязано представить отчетъ объ употребленіи, сдѣланномъ имъ изъ данныхъ полномочій, и о продленіи ихъ, если окажется нужнымъ, на новый срокъ.

Случаи пріостановки дѣйствія habeas corpus, въ предѣлахъ собственно Англіи, вызывались чрезвычайными обстоятельствами, которыя переживала эта страна съ конца XVII столѣтія.

Первый изъ такихъ случаевъ относится ко времени, слѣдовавшему за второю революціею (1688 г.), когда престолъ изгнаннаго Іакова II заняли Вильгельмъ III (Оранскій) и его жена Марія (дочь Іакова). Шаткое положеніе новаго правительства, происки его многочисленныхъ враговъ, весьма дѣятельныхъ и находившихъ поддержку за границей, объясняли такую чрезвычайную мѣру, какъ пріостановку дѣйствія habeas corpus [2]). Борьба приверженцевъ старой династіи

---

[1]) Homersham Cox, *Die Staatseinrichtungen Englands*, нѣм. пер., стр. 398 и слѣд.

[2]) Маколей говоритъ по этому поводу слѣдующее: „Внѣ палатъ недовольные не преминули замѣтить, что въ минувшее царствованіе (Іакова II) дѣйствіе акта habeas corpus не было прерываемо ни на одинъ день. Принято называть Іакова тираномъ, а Вильгельма—освободителемъ. Однако, не успѣлъ освободитель пробыть и мѣсяца на престолѣ, какъ уже лишилъ англичанъ драгоцѣннаго права, уваженнаго тираномъ. Подобный упрекъ почти неизбѣжно вызываетъ каждое правительство, возникшее изъ народной революціи. Отъ такого правительства люди обыкно-

съ новою не прекращалась во всю первую половину XVIII вѣка. Въ особенно важныя минуты этой борьбы пріостанавливалось дѣйствіе habeas corpus. Два раза пріостанавливалось оно при Вильгельмѣ III; разъ при Аннѣ Датской; три раза при первыхъ короляхъ ганноверской династіи (Георги I и II). При послѣднихъ пріостановка habeas corpus была вызвана возстаніемъ 1715 года, якобитскимъ заговоромъ 1722 и вторженіемъ претендента 1745 г. Побѣда королевскихъ войскъ надъ Карломъ-Эдуардомъ и энергическое подавленіе возстанія, поднятаго послѣднимъ, закончили борьбу, длившуюся полвѣка. Въ теченіе слѣдовавшихъ затѣмъ пятидесяти лѣтъ англичане не испытали у себя дома никакихъ исключительныхъ мѣръ, несмотря на смуты, принимавшія иногда серьезные размѣры, каковы указанные выше Гордоновскіе безпорядки.

Опасенія и даже ужасъ, вызванные въ аристократической Англіи французскою революціею 1789 года, ея вліяніе на развитіе демократическихъ стремленій въ самой Англіи, образованіе въ послѣдней тайныхъ обществъ, признаки революціоннаго духа, выразившіеся въ шумныхъ сборищахъ и даже преступныхъ покушеніяхъ, вызвали въ 1794 году цѣлый рядъ экстренныхъ мѣръ, въ томъ числѣ и отмѣну habeas corpus. Никогда Англія, со времени изгнанія Стюартовъ, не была поставлена подъ такой исключительный режимъ и никогда дѣйствіе послѣдняго не продолжалось такъ долго, несмотря на всѣ усилія оппозиціи (Фоксъ, Шериданъ и друг.) побудить парламентъ отмѣнить чрезвычайныя полномочія, данныя министерству Питта [1].

венно считаютъ себя въ правѣ требовать болѣе гуманнаго и либеральнаго управленія, нежели какого ожидаютъ отъ старой и глубоко укоренившейся власти. Но такое правительство, имѣя всегда много дѣятельныхъ враговъ и не обладая силою, происходящею изъ законности и давности, можетъ сначала держаться только бдительностію и строгостію, въ которыхъ старая и глубоко укоренившаяся власть не нуждается". *Исторія Англіи*, русск. пер., т. IX, стр. 45 и слѣд.

[1]) Э. Мей доказываетъ, что эти мѣры не были вызваны настоятельною необходимостью. „Въ настоящее время", говоритъ онъ, „нѣтъ возможности сомнѣваться въ томъ, что тревога, возникшая въ ту эпоху, была преувеличена и чрезвычайна. Ничто не доказываетъ ея справедливости и основательности. Тайныя общества были зловредны, но не имѣли большого числа участниковъ; вліятельные люди не поощряли ихъ; средніе классы отрекались отъ нихъ; все общество ихъ осуждало. Ни одна изъ причинъ, ускорившихъ революцію во Франціи, не существовала въ Англіи. Бѣдствія произвольнаго правительства давно исчезли. У насъ не было ни lettres de cachet, ни Бастиліи, ни привилегированной аристократіи, ни непроходимой пропасти между благородными и среднимъ сословіемъ, ни остракизма мнѣній. Мы обладали свободною конституціею... и привязанность народа къ своему правительству была такъ сильна, что на одно лицо съ мятежнымъ духомъ приходилась тысяча, готовыхъ защищать законъ и конституцію цѣною жизни". Die Verfassungs-Geschichte Englands seit der Thronbesteigung Georg III, нѣм. пер., т. II, стр. 116.

Восемь лѣтъ длилось это положеніе, пока въ концѣ 1801 года дѣйствіе habeas corpus было возстановлено, при чемъ дѣйствія министерства и его органовъ были предварительно покрыты индемнитетнымъ биллемъ [1]).

Эпоха исключительнаго положенія (1794—1801) была посвящена на отчаянную борьбу съ Франціею, войну, охватившую мало-по-малу всѣ европейскія державы. Гигантская борьба требовала отъ страны великихъ жертвъ и вредно отражалась на торговлѣ и промышленности Англіи. Въ то же время въ дѣлахъ внутреннихъ царилъ полный застой, благодаря которому остались неисправленными многія злоупотребленія, давно уже вызывавшія народное недовольство (напримѣръ, отжившая система представительства), и ничего не было сдѣлано для улучшенія быта рабочихъ классовъ, положеніе которыхъ, подъ вліяніемъ общаго промышленнаго кризиса, становилось невыносимымъ.

Результаты этихъ условій не замедлили обнаружиться. Въ промышленныхъ округахъ образовались преступныя сообщества между рабочими (луддиты), думавшими поправить свое положеніе насиліями, поджогами, даже убійствами, и направившими свою ярость противъ машинъ, въ коихъ они видѣли причину безработицы. Дороговизна хлѣба, обусловленная высокими пошлинами на ввозный хлѣбъ, усилила ожесточеніе. Шумныя сборища въ Ноттингамѣ, Манчестерѣ, Бирмингамѣ, Лондонѣ, хотя и разсѣянныя силою, предвѣщали болѣе серьезные безпорядки. Въ 1817 году принцъ-регентъ [2]) отправился лично открывать сессію парламента. Во время возвращенія, въ его карету было пущено нѣсколько пуль и брошено много камней. Отвѣтомъ на эти покушенія явилась новая пріостановка habeas corpus, предложенная министерствомъ графа Сидмута (лорда Ливерпуля) и принятая парламентомъ. Но въ слѣдующемъ же году парламентъ не возобновилъ полномочій, данныхъ министерству.

Съ тѣхъ поръ дѣйствіе habeas corpus собственно въ Англіи не пріостанавливалось ни разу, несмотря на проявленія народнаго неудовольствія. Ни грозныя сцены волненій 1819 года, ни шумные митинги, требовавшіе парламентской реформы въ 1831 г., ни движеніе чартистовъ (1839 — 1848), ни бурная агитація, предшествовавшая отмѣнѣ хлѣбныхъ законовъ, не послужили поводомъ къ лишенію англичанъ этого важнѣйшаго обезпеченія ихъ личной свободы. Но эта мѣра примѣнялась и примѣняется довольно часто въ Ир-

---

[1]) Э. Мей, тамъ же, стр. 231 и слѣд.

[2]) Будущій Георгъ IV; онъ управлялъ государствомъ по случаю тяжкой психической болѣзни его отца, Георга III (1760—1820).

ландіи, гдѣ вѣковая борьба народностей, осложненная невыносимыми аграрными отношеніями, постоянно порождаетъ событія, требующія чрезвычайныхъ мѣръ, неспособныхъ, однако, рѣшить несчастный „ирландскій вопросъ".

III. Континентальныя европейскія конституціи, въ отношеніи права принимать чрезвычайныя мѣры, могутъ быть раздѣлены на три группы:

Къ *первой* относятся конституціи, *вовсе* воспрещающія пріостанавливать дѣйствіе гарантій, установленныхъ ими для личной свободы. Такова конституція бельгійская, которая въ ст. 130 постановляетъ, что „конституція не можетъ быть пріостановлена въ своемъ дѣйствіи ни въ цѣломъ, ни въ части". Хотя эта статья и не говоритъ прямо о гарантіяхъ личной свободы, но дѣйствіе ея, очевидно, распространяется и на эти статьи (7—22; ср. конституцію румынскую, ст. 128).

Ко *второй* категоріи принадлежатъ конституціи, дозволяющія пріостанавливать дѣйствіе нѣкоторыхъ гарантій, ими установленныхъ, но не иначе, какъ *законодательнымъ* порядкомъ. Къ числу ихъ принадлежитъ испанская конституція 1876 года. Она опредѣляетъ (ст. 17), что:

„Гарантіи, указанныя въ ст. 4, 5[1]), 6[2]) и 9[3]) и въ §§ 1[4]), 2[5]) и 3[6]) ст. 13 не могутъ быть пріостановлены, во всей монархіи или въ ея части, иначе, какъ *на время и въ силу закона*, когда того потребуютъ государственная безопасность и чрезвычайныя обстоятельства. Если кортесы не собраны, и если обстоятельства важны и неотложны, правительство можетъ, подъ своею отвѣтственностью, пріостановить указанныя гарантіи, съ обязательствомъ представить свое рѣшеніе на усмотрѣніе кортесовъ въ скорѣйшемъ, по возможности, времени. Ни въ какомъ случаѣ не можетъ быть пріостановлено дѣйствіе другихъ гарантій, кромѣ вышеуказанныхъ. Должностныя лица гражданскаго или военнаго вѣдомства не въ правѣ назначать другихъ наказаній, кромѣ указанныхъ въ законѣ".

Подобное же постановленіе содержится и въ конституціи португальской (ст. 145, § 34), но съ слѣдующимъ различіемъ: 1) въ португальской конституціи точнѣе указаны поводы къ пріостановкѣ га-

---

[1]) Эти статьи касаются права ареста.
[2]) О домашней неприкосновенности.
[3]) Объ административной высылкѣ.
[4]) О свободѣ печати.
[5]) О свободѣ сходокъ.
[6]) О свободѣ петицій.

рантій, именно: этими поводами являются возстаніе или вторженіе непріятеля; 2) ограничено число гарантій, дѣйствіе которыхъ можетъ быть пріостановлено, именно: конституція говоритъ только о гарантіяхъ личной свободы; 3) на правительство прямо возлагается обязанность представить подробный и мотивированный отчетъ о своихъ дѣйствіяхъ, и всѣ исполнители его распоряженій остаются отвѣтственными за совершенныя ими злоупотребленія.

Къ *третьей* категоріи относятся конституціи, дозволяющія исполнительной власти, т.-е. *правительству*, принимать указанныя выше чрезвычайныя мѣры. Такова конституція австрійская. Ст. 20 закона 21 дек. 1867 г. объ „основныхъ правахъ гражданъ" гласитъ, что „спеціальный законъ постановитъ о допустимости временной и мѣстной пріостановки отвѣтственною правительственною властью (т.-е. министерствомъ) ст. 8 (личная свобода), 9 (домашняя неприкосновенность), 10 (тайна частной переписки), 12 (свобода сходокъ и собраній), 13 (свобода печати)".

Предвозвѣщенный этою статьею законъ вышелъ 5 мая 1869 г. Примѣненіе его было сдѣлано въ 1884 году по случаю нѣсколькихъ политическихъ убійствъ въ Вѣнѣ. Онъ былъ примѣненъ къ судебнымъ округамъ: вѣнскому, корнейбургскому и винернейштадтскому. Такова же и конституція сербская (ст. 38), дающая правительству право, въ случаѣ опасности, временно пріостанавливать дѣйствіе законовъ о личной свободѣ, о домашней неприкосновенности, о свободѣ слова и печати и подсудности каждаго его естественнымъ судьямъ, т.-е. статей 27, 28, 32 и 111 конституціи. Извѣстно, что король Миланъ еще недавно воспользовался этимъ правомъ.

IV. Но особенное вниманіе обращаютъ на себя законы двухъ великихъ европейскихъ государствъ, которыя по своему складу представляютъ довольно много условій къ временнымъ пріостановкамъ конституціонныхъ гарантій, именно законы Франціи и Германіи. Если въ Англіи извѣстнѣйшею изъ чрезвычайныхъ мѣръ является пріостановка дѣйствія акта habeas corpus, то въ этихъ странахъ такою же извѣстностью пользуется объявленіе извѣстныхъ мѣстностей государства или цѣлой страны въ осадномъ положеніи (état de siège, Belagerungszustand).

Изобрѣтеніе этой мѣры принадлежитъ Франціи. Само по себѣ управленіе извѣстными мѣстностями на осадномъ положеніи вытекаетъ изъ условій и потребностей военнаго времени. Когда, при войнѣ наступательной, войска занимаютъ части непріятельской территоріи, или когда, при войнѣ оборонительной, непріятель вторгся въ разныя области государства, военныя власти по необходимости пользуются извѣстною диктатурою. Ихъ требованіямъ подчиняются власти гра-

жданскія; ихъ власть простирается не только на воинскихъ чиновъ, но и на прочихъ жителей, поскольку это необходимо для охраненія данной мѣстности отъ грозящей опасности. Но характеристическая черта французскихъ законовъ состоитъ въ томъ, что этотъ видъ военной диктатуры можетъ быть установленъ и въ случаѣ внутреннихъ смутъ. Законы 1791 и 1797 гг. положили начало этому законодательству въ его главныхъ чертахъ. Они состоятъ въ томъ, что: 1) съ объявленіемъ осаднаго положенія ipso jure пріостанавливается дѣйствіе различныхъ конституціонныхъ гарантій въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ такое положеніе объявлено; 2) важнѣйшія права управленія и правосудія предоставляются военнымъ властямъ; 3) юрисдикція послѣднихъ простирается какъ на военныхъ чиновъ, такъ и на гражданъ по предметамъ, предусмотрѣннымъ въ законѣ объ осадномъ положеніи.

Эти начала развиты въ декретѣ Наполеона I (24 декабря 1811 г.). Но и раньше того императоръ широко пользовался этимъ правомъ, имѣя къ тому много поводовъ, вслѣдствіе непрерывныхъ войнъ и частыхъ происковъ враждебныхъ ему партій. Послѣ второй реставраціи Бурбоновъ (1815 г.) страна не была объявлена въ осадномъ положеніи, но палата поспѣшила вотировать исключительные законы, по дѣйствію своему равнявшіеся осадному положенію: ими были пріостановлены гарантіи личной свободы и учреждены военно-судныя комиссіи (превотальные суды). Когда въ Парижѣ вспыхнула іюльская революція (1830 г.), ордоннансъ Карла X объявилъ этотъ городъ въ осадномъ положеніи, которое, впрочемъ, не было примѣнено, вслѣдствіе торжества революціи. Людовикъ Филиппъ, въ 1832 г., по случаю легитимистическаго возстанія въ Вандеѣ, объявилъ эту мѣстность въ осадномъ положеніи. Точно такъ же во время іюньскаго возстанія (1848 г.) осадное положеніе было провозглашено въ Парижѣ, а въ слѣдующемъ году національное собраніе издало новый законъ объ этомъ предметѣ. Законъ 9 авг. 1849 г. оставался въ силѣ до 1878 г., съ тѣмъ различіемъ, что по конституціи 1852 года право объявлять осадное положеніе было предоставлено президенту республики (послѣ императору) [1]. Извѣстно, что Наполеонъ III широко пользовался какъ этимъ, такъ и другими исключительными правами [2].

Въ настоящее время *порядокъ* объявленія осаднаго положенія

---

[1]) Ст. 12. „Il (l'empereur) a le droit de déclarer l'état de siège dans un ou plusieurs départements, sauf à en référer au sénat dans le plus bref délai“.

[2]) Напримѣръ, закономъ объ общественной безопасности (loi, relative à des mesures de sûreté générale), изданнымъ въ 1858 году, вслѣдствіе покушенія Орсини на жизнь императора (14 января 1858 г.).

установленъ закономъ 1878 года, но *послѣдствія* его попрежнему опредѣлены закономъ 1849 года. Законъ 1878 года (3—4 апрѣля) постановляетъ, что осадное положеніе можетъ быть объявлено только вслѣдствіе непосредственно грозящей опасности (péril imminent) отъ внѣшней войны или вооруженнаго возстанія. Оно можетъ быть объявлено только закономъ, указывающимъ мѣстности, гдѣ установляется осадное положеніе, и опредѣляющимъ срокъ его дѣйствія. По истеченіи этого срока осадное положеніе прекращается ipso jure (de plein droit), если новый законъ не продолжитъ этого срока [1]).

Въ случаѣ отсрочки засѣданій палатъ (ajournement) осадное положеніе можетъ быть объявлено президентомъ республики, согласно съ мнѣніемъ совѣта министровъ. Но въ этомъ случаѣ палаты, по собственному праву, собираются чрезъ два дня. Въ случаѣ роспуска палаты депутатовъ (dissolution), до окончанія новыхъ выборовъ, президентъ не имѣетъ права объявить осаднаго положенія, за исключеніемъ случая внѣшней войны, когда онъ можетъ объявить это положеніе въ департаментахъ, коимъ угрожаетъ непріятель. Но онъ обязанъ созвать избирательныя собранія и собрать палаты въ возможно краткій срокъ. По созывѣ палатъ, распоряженіе, сдѣланное президентомъ, представляется на ихъ усмотрѣніе [2]). Независимо отъ того удержаны постановленія ст. 4—5 закона 1849 года, въ силу которыхъ: а) въ военныхъ пунктахъ и постахъ (крѣпостяхъ и т. п.) осадное положеніе можетъ быть объявлено командующимъ войсками, отдающимъ отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ правительству; б) президентъ, въ томъ случаѣ, если онъ не считаетъ возможнымъ снять осадное положеніе въ мѣстности, гдѣ оно установлено согласно ст. 4 и 5, долженъ немедленно предложить о томъ палатамъ.

Послѣдствія осаднаго положенія опредѣляются ст. 7—11 закона 1849 года. Они состоятъ: 1) въ передачѣ важнѣйшихъ правъ власти, необходимыхъ для поддержанія спокойствія, властямъ военнымъ; 2) въ передачѣ военнымъ судамъ разсмотрѣнія дѣлъ по преступленіямъ и проступкамъ противъ государства, конституціи, общественнаго порядка и общественнаго спокойствія; 3) въ предоставленіи военнымъ властямъ права производить во всякое время домовые обыски, высылать лицъ, не имѣющихъ постояннаго жительства въ мѣстности, объявленной въ осадномъ положеніи, отбирать оружіе и воспрещать изданія и сходки, почитаемыя ими вредными для общественнаго спокойствія.

Въ этомъ объемѣ осадное положеніе, провозглашенное національ-

---

[1]) Ст. 1.

[2]) Ст. 2, 3 и 5.

нымъ собраніемъ 1871 года, дѣйствовало въ большинствѣ департаментовъ Франціи въ теченіе 2 лѣтъ (1871—1873 гг.), вслѣдствіе результатовъ франко-прусской войны и дѣйствій парижской коммуны.

V. Начала французскихъ законовъ объ „осадномъ положеніи“ перешли и въ Германію, особенно же въ прусское законодательство.

Ст. 111 прусской конституціи постановляетъ: въ случаѣ войны или возстанія, угрожающихъ общественной безопасности, дѣйствіе статей 5—7 [1]), 27—30 [2]) и 36 [3]) могутъ быть пріостановлены; „подробности опредѣляетъ законъ“ (das Nähere bestimmt das Gesetz).

Изъ этихъ заключительныхъ словъ видно, что вопросъ о „порядкѣ пріостановки“ остался открытымъ. Оставляла ли право на такую пріостановку законодательная власть за собою, или оно переходило къ власти исполнительной? Законъ 4 іюня 1851 г. рѣшилъ этотъ вопросъ въ пользу власти исполнительной, по крайней мѣрѣ, относительно объявленія осаднаго положенія. Объявленіе его предоставлено королю подъ отвѣтственностью министровъ. Но послѣдніе обязуются, въ случаѣ объявленія осаднаго положенія или пріостановки дѣйствія одной изъ указанныхъ статей конституціи, сообщить о томъ палатамъ тотчасъ (sofort) или, по крайней мѣрѣ, въ ихъ ближайшую сессію. Но законъ не опредѣляетъ, въ чемъ именно состоятъ послѣдствія такого сообщенія, и въ правѣ ли палаты отмѣнять мѣру, принятую исполнительною властью? Послѣдствія осаднаго положенія приблизительно тѣ же, какъ и по французскому праву.

Въ этомъ видѣ право объявленія осаднаго положенія перенесено на германскаго императора, въ силу ст. 68 имперской конституціи (до 1871 г. конституціи сѣверо-германскаго союза). Императору, въ случаѣ опасности, грозящей общественному спокойствію въ территоріи союза, предоставляется объявить каждую часть этого союза въ осадномъ положеніи [4]). Послѣднее было объявлено въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Германіи въ 1870 году, по поводу франко-прусской войны.

Особенною формою примѣненія этого права является установленіе такъ называемаго „*малаго* осаднаго положенія“ на основаніи § 28 закона противъ соціалистовъ (Socialisten-Gesetz) 1878 года [5]). Законъ

---

[1]) Гарантіи личной свободы.

[2]) Свобода печати, сходокъ и ассоціацій.

[3]) Объ употребленіи военной силы не иначе, какъ въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ въ законѣ, и по требованію *гражданскихъ* властей.

[4]) Правило это не распространяется на Баварію.

[5]) Полное изданіе этого закона съ комментаріями см. въ *Rechtsbücher des deutschen Reiches*, XVI, II.

о соціалистахъ [1]), вызванный ближайшимъ образомъ покушеніями на жизнь германскаго императора, произведенными Гёделемъ и Нобилингомъ, содержитъ въ себѣ запрещеніе соціалистическихъ ассоціацій, изданій, кассъ, сходокъ и т. д., а также указаніе мѣръ къ ихъ закрытію. Но, сверхъ того, въ немъ имѣется постановленіе о пріостановкѣ нѣкоторыхъ общихъ конституціонныхъ гарантій. Именно для округовъ и мѣстностей, коимъ угрожаютъ стремленія соціальной демократіи, центральныя установленія союзныхъ государствъ [2]) могутъ принимать слѣдующія мѣры: 1) допускать сходки только съ предварительнаго разрѣшенія полицейскихъ властей [3]); 2) воспрещать распространеніе печатныхъ произведеній на общественныхъ дорогахъ, улицахъ, площадяхъ и другихъ общественныхъ мѣстахъ; 3) воспрещать жительство въ данной мѣстности лицамъ, опаснымъ съ точки зрѣнія общественнаго спокойствія; 4) воспрещать, ограничивать или ставить въ зависимость отъ извѣстныхъ условій ношеніе, ввозъ и продажу оружія.

Права министерства по объявленію малаго осаднаго положенія ограничены слѣдующими условіями: 1) малое осадное положеніе можетъ быть объявлено только съ согласія союзнаго совѣта (Bundesrath) и на срокъ не свыше одного года; 2) о каждомъ такомъ распоряженіи долженъ быть данъ отчетъ рейхстагу тотчасъ или, по крайней мѣрѣ, въ ближайшую его сессію.

VI. Союзная конституція Сѣв.-Амер. Соед. Штатовъ воспрещаетъ, какъ мы видѣли, конгрессу касаться своими законами свободы вѣроисповѣданія, слова, печати, мирныхъ сходокъ и петицій [4]). Права личной свободы и домашней неприкосновенности ограждены другими дополненіями (ст. 2—8). Но дѣйствіе habeas corpus act'а можетъ быть пріостановлено для обезпеченія общественной безопасности, въ случаѣ возстанія или иноземнаго вторженія [5]). Право это предоставляется конгрессу. Слѣдовательно, исполнительная власть не можетъ сама собою прибѣгнуть къ этой мѣрѣ. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы исполнительная власть, въ лицѣ президента, была безусловно связана при всякихъ обстоятельствахъ, въ какія можетъ быть поставлено государство, и чтобы даже въ случаѣ внѣшней или

[1]) Полное его заглавіе: Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Socialdemocratie vom 21 October 1878. („Законъ противъ общеопасныхъ стремленій соціалъ-демократовъ 21 октября 1878").

[2]) Подъ „центральнымъ установленіемъ" въ данномъ случаѣ разумѣется кабинетъ или министерство (Gesammt-Ministerium) каждаго государства. См. указанный комментарій, стр. 174, прим. 2.

[3]) Это правило не распространяется на *избирательныя* сходки.

[4]) Дополнительныя статьи къ конституціи, ст. 1.

[5]) Конституція, тит. I, отд. 9, ст. 2.

междоусобной войны президентъ не былъ вооруженъ экстренными правами въ качествѣ *главнокомандующаго* военными силами союза [1]. Это военное право президента при случаѣ можетъ сдѣлаться довольно обширнымъ, какъ это показали дѣйствія Авраама Линкольна въ критическую эпоху междоусобной войны 1861—1865 гг.

Одинъ изъ бывшихъ президентовъ Сѣв.-Амер. Соед. Штатовъ Джонъ Квинси Адамсъ (1767—1848 гг., президентъ съ 1825 оп 1829 г.), говорилъ въ нижней палатѣ, въ 1836 г.: „Есть два рода властей, различной природы и несовмѣстимыхъ — власть на время войны и власть на время мира. Послѣдняя ограничена правилами и опредѣлена постановленіями самой конституціи. Власть *военная* подчинена единственно ограниченіямъ, налагаемымъ на нее законами и обычаями международнаго права. Эта власть грозна; она, разумѣется, конституціонна, но она разрушаетъ всѣ преграды, воздвигнутыя съ такимъ трудомъ для огражденія свободы, собственности и жизни“ [2].

Справедлива или несправедлива была теорія Адамса въ примѣненіи къ американской конституціи, но А. Линкольнъ (1809—1865 гг., президентъ съ 1861 по 1865 г.) сдѣлалъ изъ нея довольно широкое употребленіе во время междоусобной войны изъ-за отмѣны рабства. По отношенію къ возставшимъ южнымъ штатамъ, военное право было примѣнено во всей его силѣ, до такой степени, что президентъ собственною своею властью объявилъ рабство отмѣненнымъ [3]; онъ перенесъ на себя и своихъ генераловъ право управленія мятежными штатами, занятыми войсками союза. Но и въ штатахъ немятежныхъ, но пограничныхъ съ мятежными, президентъ, въ видахъ военной предосторожности, ввелъ нѣкоторыя исключительныя мѣры, какъ, напримѣръ, пріостановку habeas corpus и учрежденіе военно-судныхъ коммиссій. Это право оспаривалось высшимъ федеральнымъ судомъ, когда къ нему поступили жалобы заключенныхъ и осужденныхъ. Судъ постановилъ, что по точному смыслу конституціи учрежденіе исключительныхъ судилищъ въ штатахъ, которые не были заняты инсургентами, противозаконно.

---

[1]) Конституція, титулъ II, отд. 2, ст. 1. „Президентъ будетъ главнокомандующимъ арміею и флотомъ Соединенныхъ Штатовъ, а также милиціею отдѣльныхъ Штатовъ, когда она будетъ призвана на дѣйствительную службу Союза“.

[2]) Ad. de Chambrun, *Le pouvoir exécutif aux États-Unis*, 1876 г., стр. 295 и слѣд.

[3]) Прокламація 22 сентября 1862 года: „Я, Авраамъ Линкольнъ, президентъ Сѣверо-Американскихъ Штатовъ и главнокомандующій ихъ арміею и флотомъ... объявляю, что съ 1 января 1863 года всѣ лица, находящіяся въ рабствѣ въ одномъ изъ мятежныхъ штатовъ, будутъ отнынѣ разсматриваться какъ свободныя“. Прокламація 1 января 1863 года провозгласила совершенную отмѣну рабства.

Наконецъ, мексиканская конституція (ст. 29) разрѣшаетъ, въ случаяхъ внѣшняго вторженія, важнаго нарушенія внутренняго мира и вообще въ случаяхъ общественной опасности, пріостанавливать *всѣ* гарантіи, за исключеніемъ ограждающихъ *жизнь* человѣка. Иниціатива этой мѣры принадлежитъ президенту республики, по соглашенію съ совѣтомъ министровъ и съ одобренія конгресса или его постоянной депутаціи. Утвержденіе предложенныхъ мѣръ принадлежитъ конгрессу.

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Раздѣленіе властей [1]).

ГЛАВА I.

Происхожденіе и значеніе этой теоріи.

I. Начало раздѣленія властей въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ поставлено въ тѣсную связь съ общими началами политической свободы, и это указываетъ на то употребленіе, которое какъ теоретики конституціоннаго порядка, такъ и практики хотѣли сдѣлать изъ означеннаго принципа.

Вопросъ о раздѣленіи властей не былъ чуждъ древности: Аристотель, различая въ своей *Политикѣ* три власти: совѣщательную, исполнительную и судебную, прямо говоритъ, что отъ устройства этихъ властей зависитъ устройство государства, и что различіе политическихъ формъ обусловливается различнымъ устройствомъ этихъ трехъ властей.

Но конечная цѣль Аристотеля не совпадаетъ съ тѣми цѣлями, которыя имѣлись въ виду въ XVIII столѣтіи, при установленіи

---

[1]) John Locke (1632 — 1704), *Two treatises of government*, гл. XII; Montesquieu, *De l'esprit des lois*, книга XI; Benjamin Constant, *Cours de politique constitutionnelle*.

Другія литературныя указанія у Mohl, *Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften*, I.

Новѣйшая литература Saint-Girons, *Essai sur la séparation des pouvoirs*, Paris, 1881, стр. 1 — 570; E. Fusier-Herman, *La Séparation des pouvoirs*, Paris, 1880, стр. 1—565; Н. Ворошилова, *Критическій обзоръ ученія о раздѣленіи властей*, Ярославль, 1872, стр. 5—451.

принципа раздѣленія властей. Аристотель, провозглашая этотъ принципъ, имѣлъ въ виду хорошее отправленіе функцій государственной власти и правильное распредѣленіе ихъ между народнымъ собраніемъ (властью законодательною), правительствомъ (властью административною) и судомъ. Въ древности, если не на раздѣленіе властей, то, по крайней мѣрѣ, на раздробленіе ихъ смотрѣли какъ на условіе хорошихъ качествъ государственной власти; такъ, Флорентинъ, объясняя учрежденія римлянами двухъ консуловъ въ первомъ году послѣ изгнанія Тарквинія Гордаго, говоритъ: „ne solitudine atque mora potestas corrumperetur“. Итакъ, уже въ древности усматривались выгоды отъ раздѣленія властей. Но вопросъ этотъ получилъ совсѣмъ иную постановку при возникновеніи другого вопроса, именно, вопроса о политической свободѣ.

О раздѣленіи властей первый заговорилъ англичанинъ Локкъ— современникъ второй англійской революціи 1688 года, который, такимъ образомъ, хотя и былъ въ изгнаніи, переживалъ борьбу парламента съ королемъ Іаковомъ II. *Два трактата о правительствѣ* Локка, кромѣ своего философскаго достоинства, имѣютъ значеніе памфлета, написаннаго въ духѣ партіи, совершившей революцію, для оправданія ея требованій и того дѣла, которое совершилъ Вильгельмъ Оранскій; Локкъ самъ объ этомъ говоритъ въ предисловіи. Въ главѣ 12 своего второго трактата *О правительствѣ* онъ говоритъ о раздѣленіи властей, и эта глава послужила руководствомъ для Монтескьё, который, впрочемъ, въ вопросѣ о раздѣленіи властей сталъ совсѣмъ на иную почву. Локкъ имѣлъ въ виду практическую цѣль — оправдать парламентъ въ его распрѣ съ Іаковомъ II и, на основаніи теоріи естественнаго права, указать на то нормальное отношеніе, въ которомъ должны находиться власти, чтобы была достигнута главная цѣль государства: охрана собственности, личной неприкосновенности и свободы. Для этого, говоритъ Локкъ, необходима соотвѣтствующая организація властей. Мысль эта заимствована Монтескьё въ его одиннадцатой книгѣ (6 главѣ) *De l'esprit des lois*. Ученіемъ о раздѣленіи властей въ томъ видѣ, какъ оно распространилось въ Европѣ и Америкѣ, мы обязаны сочиненію Монтескьё, и потому остановимся на немъ подробнѣе.

II. Для вѣрной оцѣнки *De l'esprit des lois* разберемъ слѣдующіе вопросы: 1) въ чемъ видитъ Монтескьё цѣль, достигаемую раздѣленіемъ властей? 2) въ какомъ государствѣ онъ видѣлъ примѣненіе провозглашаемыхъ имъ началъ? и 3) какое научное и практическое значеніе имѣютъ его теоретическіе и практическіе доводы?

Главная цѣль, достигаемая, по мнѣнію Монтескьё, раздѣленіемъ властей—это политическая свобода. Остановимся нѣсколько на этомъ

выраженіи, ибо то, что̀ подъ нимъ разумѣетъ Монтескьё, не совпадаетъ съ нашимъ понятіемъ о политической свободѣ, заключающейся въ участіи народа или его представителей въ государственныхъ дѣлахъ. Монтескьё политической свободой называетъ то, что̀ мы называемъ личной свободой, онъ говоритъ: „политическая свобода въ гражданинѣ состоитъ въ спокойствіи духа, проистекающемъ изъ мнѣнія (opinion), которое каждый имѣетъ о своей безопасности (sûreté)“. Почему же Монтескьё, всегда точный въ терминологіи, неправильно употребилъ выраженіе политической свободы? Объяснить это не трудно: Монтескьё, дѣйствительно, имѣетъ въ виду личную свободу и обезпеченіе имущественныхъ правъ, выраженіе же политической свободы онъ употребилъ въ отличіе отъ естественной свободы, отъ которой отправлялся философъ Локкъ. Естественная свобода заключается въ обезпеченіи совокупности правъ, которыя человѣкъ имѣетъ по своей природѣ. Монтескьё не раздѣляетъ мнѣнія Локка о естественной свободѣ и о естественномъ состояніи и, вопреки Локку, утверждаетъ, что государства устанавливаются не ради гарантированія этой естественной свободы, а, напротивъ, что сама свобода является результатомъ положительныхъ учрежденій въ государствѣ, имѣющихъ эту прямую цѣль; Монтескьё говоритъ: „въ государствѣ, т.-е. въ обществѣ, имѣющемъ законы, свобода можетъ состоять только въ возможности дѣлать то, чего должно хотѣть (vouloir), и не быть принужденнымъ дѣлать то, чего не должно хотѣть“. Такая свобода возможна только въ государствахъ умѣренныхъ (gouvernements modérés); но и здѣсь она встрѣчается не всегда. „Она является тогда, когда не злоупотребляютъ властью. Но вѣчный опытъ показываетъ, что всякій человѣкъ, имѣющій власть, склоненъ злоупотреблять ею; онъ идетъ, пока не встрѣтитъ извѣстныхъ ограниченій. Кто сказалъ бы! сама добродѣтель нуждается въ границахъ. Для того, чтобы нельзя было злоупотреблять властью, нужно, чтобы по расположенію вещей (par la disposition des choses) власть останавливала власть. Конституція можетъ быть такова, что никто не будетъ принужденъ дѣлать то, чего законы не повелѣваютъ, и не дѣлать того, что законы дозволяютъ“. Все это можетъ быть достигнуто лишь при раздѣленіи властей, — восклицаетъ Монтескьё. Доказательства его имѣютъ болѣе отрицательный, чѣмъ положительный характеръ; онъ аргументируетъ слѣдующимъ образомъ: предполагая, что въ какомъ нибудь государствѣ сосредоточена въ рукахъ одного лица или учрежденія вся власть, онъ изслѣдуетъ, къ какимъ послѣдствіямъ можетъ привести такое устройство. „Соединеніе въ одномъ лицѣ власти законодательной и исполнительной“, говоритъ Монтескьё, „уничтожаетъ свободу потому, что это лицо можетъ изда-

вать тиранические законы и тиранически примѣнять ихъ. При соединеніи судебной власти съ законодательною, власть надъ жизнью и свободою гражданъ была бы произвольною, ибо судья былъ бы законодателемъ. Соединеніе судебной власти съ исполнительною дало бы судьѣ власть угнетателя (d'un oppresseur). Но все было бы потеряно (tout serait perdu) при соединеніи въ однѣхъ рукахъ всѣхъ трехъ властей. Въ большинствѣ европейскихъ государствъ правительство умѣренно, потому что государь, соединяя въ своихъ рукахъ власти законодательную и исполнительную, оставляетъ своимъ подданнымъ отправленіе власти судебной". Но какъ осуществить такое государственное устройство, при которомъ была бы достигнута политическая свобода? Монтескьё указываетъ на Англію, которая изъ всѣхъ государствъ того времени одна имѣла свободныя учрежденія (республики Сѣверо-Американскихъ Штатовъ тогда еще не было; сочиненіе Монтескьё появилось въ 1748 году, а республика Сѣверо-Американскихъ Штатовъ была учреждена въ 1774 году, чрезъ 19 лѣтъ послѣ смерти Монтескьё).

Обращая вниманіе своихъ соотечественниковъ на государственныя учрежденія Англіи, Монтескьё говоритъ: „Хотя всѣ государства имѣютъ вообще одну цѣль — самосохраненіе, но каждое отдѣльное государство имѣетъ свою особенную цѣль; распространеніе своихъ владѣній было цѣлью Рима, война — Спарты, религія — еврейскихъ законовъ, торговля — Марсели, общественное спокойствіе — Китая, мореплаваніе—Родоса и т. д... и только есть одинъ народъ въ мірѣ, котораго конституція имѣетъ прямою цѣлью—политическую свободу. Мы разсмотримъ начала, на которыхъ она основана; если они хороши—свобода отразится въ нихъ какъ въ зеркалѣ; чтобы раскрыть политическую свободу въ конституціи, не нужно много труда. Если видно, гдѣ она находится, если ее видишь, зачѣмъ ее искать?" Ясно, что англійская конституція должна быть тѣмъ зеркаломъ, въ которомъ отражается политическая свобода. Посмотримъ теперь, насколько вѣрно понялъ Монтескьё эту конституцію и тѣ начала, на которыхъ она построена (ниже мы увидимъ, что Монтескьё невѣрно понялъ англійскую конституцію); здѣсь же нельзя не обратить вниманія на то, что онъ не всегда вѣрно рисуетъ англійскія учрежденія. Вполнѣ правильно иронически замѣчаетъ американскій писатель Мадисонъ, что Англія для Монтескьё была тѣмъ, что̀ Гомеръ для эпическихъ поэтовъ: Монтескьё видѣлъ въ англійскихъ учрежденіяхъ то, что̀ хотѣлъ видѣть. Итакъ, какъ же понятъ былъ этотъ новый Гомеръ новымъ бардомъ? Какъ на первую погрѣшность, можно указать на невѣрное описаніе судебной власти въ Англіи (въ гл. 6), которая, по мнѣнію Монтескьё, не должна быть предоставлена постоян-

ному учрежденію (à un sénat permanent), а должна быть отправляема лицами, выбираемыми на время и по мѣрѣ надобности, и тогда власть судить, столь грозная между людьми, не будучи связана ни съ опредѣленнымъ сословіемъ, ни съ извѣстною профессіею, сдѣлается, такъ сказать, невидимою и незначительною (nulle)". Судебной власти, впрочемъ, Монтескьё касается мимоходомъ, а главное свое вниманіе онъ обращаетъ на соотношеніе властей законодательной и исполнительной, изъ которыхъ первая выражаетъ общую волю народа, а вторая исполняетъ постановленія первой. „Законодательная власть", говоритъ Монтескьё, „должна быть ввѣрена народу, потому что въ свободномъ государствѣ каждый человѣкъ, въ коемъ предполагается свободный духъ, долженъ управлять самъ собой; но это невозможно въ большихъ государствахъ, неудобно въ малыхъ, а потому необходимо, чтобы народъ чрезъ своихъ представителей дѣлалъ то, чего онъ не можетъ дѣлать самъ... Но представительныя собранія не должны составляться только изъ депутатовъ, избранныхъ народомъ, ибо въ каждомъ государствѣ есть лица, отличныя отъ другихъ по богатству и происхожденію; если бы они были смѣшаны съ народомъ, то для нихъ общая свобода была бы рабствомъ; поэтому они должны образовать особую палату, которая имѣетъ право останавливать посягательства народа, какъ послѣдній имѣетъ право останавливать ихъ посягательства". Такимъ образомъ Монтескьё полагалъ, что англійскія палаты comoner'овъ и лордовъ имѣютъ цѣлью взаимно сдерживать и уравновѣшивать одна другую. Власть исполнительная должна быть ввѣрена монарху, ибо она требуетъ быстроты дѣйствій; если бы она была ввѣрена законодательной власти, то свобода исчезла бы, вслѣдствіе соединенія двухъ властей. Установивъ принципы законодательной и исполнительной властей, мы можемъ разсмотрѣть ихъ взаимное соотношеніе. Монтескьё разсматриваетъ это соотношеніе съ точки зрѣнія теоріи раздѣленія властей: одна власть должна быть сдержкою для другой; палаты должны собираться по возможности чаще, ибо нуженъ контроль надъ дѣйствіями исполнительной власти; законодательный корпусъ не долженъ, однако, засѣдать всегда, ибо онъ лишалъ бы самостоятельности исполнительную власть; послѣдняя не должна участвовать въ отправленіи власти законодательной, въ ея рѣшеніяхъ; ей даже не принадлежитъ право законодательной инціативы, но ей должно быть предоставлено право veto, т.-е. право останавливать рѣшенія законодательной власти; послѣдняя же не имѣетъ такого права по отношенію къ исполнительной власти, послѣдняя имѣетъ свои естественные предѣлы и потому безполезно ее ограничивать; кромѣ того, исполненіе касается предметовъ текущихъ (choses momentanées). Законодательной власти принадлежитъ, какъ уже было сказано, контроль надъ дѣйствіями

исполнительной власти, но контроль этотъ не долженъ, однако, простираться на особу короля, которая должна остаться священной и неприкосновенной, ибо иначе государство обратится въ несвободную республику (non libre); къ отвѣтственности могутъ быть привлекаемы только совѣтники короля.

III. Посмотримъ теперь, насколько вѣрны эти начала, провозглашенныя Монтескьё, и какое они получили примѣненіе при учрежденіи конституціи Сѣв.-Амер. Соед. Штатовъ. Въ 1787 году авторитетъ Монтескьё былъ такъ же великъ по ту сторону океана, какъ и въ Европѣ; это видно изъ словъ составителей сѣверо-американской конституціи, которымъ много труда стоило убѣдить своихъ соотечественниковъ, что Монтескьё невѣрно понялъ англійскія учрежденія. Обращаясь къ англійской конституціи, мы видимъ, что она вовсе не построена на началѣ раздѣленія властей. Политическая исторія Англіи началась съ того, что почти вся власть сосредоточивалась въ рукахъ короля, и только мало-по-малу другими элементами завоевано было право участія въ отправленіяхъ государственной власти; впрочемъ, большинство писателей даже и теперь считаетъ англійскую государственную власть не раздѣленной, называетъ парламентъ всемогущимъ; съ другой стороны, король, какъ глава государства, есть также глава всѣхъ властей: парламента, власти исполнительной и судебной. Прослѣдимъ это подробно. По отношенію къ парламенту король имѣетъ право его созывать; парламентъ считается только тогда законно собраннымъ, когда онъ созванъ королемъ. Послѣдній открываетъ сессіи парламента и закрываетъ ихъ, т.-е. онъ назначаетъ срокъ для легислатуры парламента. По отношенію къ нижней палатѣ король имѣетъ право ее распускать и, такимъ образомъ, уничтожать полномочія избирателей (они даются на 7 лѣтъ), назначать новые выборы, если возникаетъ раздоръ между нижней палатой и правительствомъ, и если послѣднее находитъ нужнымъ апеллировать къ народу. По отношенію къ палатѣ лордовъ король имѣетъ право назначать новыхъ пэровъ, въ случаѣ противодѣйствія палаты проведенію законовъ, необходимость которыхъ сознана. Король—глава судебной власти; правосудіе отправляется отъ его имени; въ нѣкоторыхъ спеціальныхъ судахъ (въ королевскомъ Тайномъ Совѣтѣ, въ судѣ по дѣламъ духовнымъ) онъ имѣетъ даже больше власти, чѣмъ въ отношеніи общихъ судовъ. Король имѣетъ право назначать и увольнять министровъ: правда, онъ фактически рѣдко пользуется этимъ правомъ и обыкновенно опирается на мнѣніе парламентскаго большинства, тѣмъ не менѣе англійская исторія представляетъ много примѣровъ, когда министерство, не располагавшее большинствомъ, предлагало королю рас-

пустить нижнюю палату, и тогда оно при новыхъ выборахъ получало большинство; какъ на примѣръ этого можно указать на оставленіе Питта въ званіи министра въ царствованіе Георга III послѣ распущенія прежней палаты и созыва новой. Королю принадлежитъ право утвержденія парламентскихъ биллей, которые только будучи подписаны королемъ получаютъ силу закона. Монтескьё ошибочно утверждаетъ, что король не имѣетъ права законодательной иниціативы; напротивъ, большинство законопроектовъ вносится въ парламентъ правительствомъ, слѣдовательно, съ предварительнаго согласія короля. Въ области правосудія королю принадлежитъ право помилованія.

Обращаясь къ другимъ элементамъ государственной власти, мы видимъ, что ни одна власть не отдѣлена вполнѣ опредѣленно отъ другой, что ни одна изъ нихъ не представляетъ, такъ сказать, точно размежеванной области; напротивъ, мы видимъ постоянное проникновеніе одной власти другою. Исполнительная власть принадлежитъ королю и министрамъ; послѣдніе избираются изъ членовъ, располагающихъ большинствомъ, и дѣйствуютъ по уполномочіямъ палаты и подъ ея контролемъ, который выражается въ отвѣтахъ, запросахъ, высказываніи довѣрія или недовѣрія и, наконецъ, въ возбужденіи обвиненія предъ палатой лордовъ. Итакъ, палаты суть высшее судебное учрежденіе; онѣ — историческій остатокъ англо-саксонской curiae regis. Независимо отъ судебныхъ дѣлъ, подлежащихъ разсмотрѣнію верхней палаты, парламентъ имѣетъ возможность контроля надъ отправленіемъ правосудія. Судьи, по такъ называемому акту утвержденія, „act of settlement“ 1701 года, несмѣняемы, но они могутъ быть удалены отъ своихъ должностей по адресу двухъ палатъ. Парламентъ, по отношенію къ исполнительной власти, не только издаетъ общія нормы, но даже вмѣшивается въ частности и подробности дѣятельности исполнительной власти; вмѣшательство это обнаруживается изданіемъ приватныхъ биллей, которые, какъ говоритъ Гнейстъ, по формѣ своей суть законодательные акты, по содержанію же имѣютъ главнымъ образомъ административное значеніе. (Приватные билли издаются по поводу петицій отдѣльныхъ лицъ: такъ, напр., по поводу петиціи относительно устройства санитарной части въ какой нибудь мѣстности). Установляя регулятивы для отдѣльныхъ мѣстностей и учрежденій исполнительной власти, парламентъ не мало вліяетъ на ходъ дѣйствій послѣдней.

Остается разсмотрѣть судебную власть. Она въ Англіи вовсе не организована на тѣхъ началахъ, которыя рисуетъ намъ Монтескьё; судьи, какъ по англійской конституціи, такъ и по федеральной аме-

риканской конституціи, не суть выборные; назначеніе ихъ, фактически, даже пожизненное, ибо они несмѣняемы, пока себя хорошо ведутъ (условіе чисто англійское). Судъ въ Англіи, по крайней мѣрѣ высшій, очень часто бываетъ призванъ играть весьма видную политическую роль: такъ, въ Англіи много конституціонныхъ вопросовъ разрѣшены судебнымъ порядкомъ: въ 1765 году, въ вопросѣ о законности или незаконности общихъ предписаній объ арестѣ, незаконность послѣднихъ констатирована была судомъ, вопреки желанію парламента. Въ Америкѣ федеральный судъ, при изданіи конгрессомъ неконституціоннаго закона, прямо объявляетъ, что не будетъ примѣнять его, такъ что федеральный американскій судъ не nul, а образецъ суда, рѣшающаго всякіе конституціонные вопросы. Итакъ, англійская конституція не можетъ служить доказательствомъ такого полнаго примѣненія принципа раздѣленія властей, какое въ ней видѣлъ Монтескьё.

IV. Начала англійскаго конституціоннаго права были примѣняемы въ великобританскихъ колоніяхъ Америки, до отложенія ихъ отъ своей метрополіи. Учрежденія въ этихъ колоніяхъ, за весьма малыми исключеніями, были почти тѣ же, что и въ Англіи; правда, въ колоніяхъ не было знати, слѣдовательно палаты лордовъ, не было особеннаго привилегированнаго сословія, имѣвшаго свои древнія права, не было майоратовъ; зато тамъ нѣкоторыя начала свободы, какъ свобода совѣсти, были признаваемы въ гораздо бо̀льшихъ размѣрахъ, чѣмъ въ Англіи; въ главныхъ же чертахъ учрежденія въ колоніяхъ представляли какъ бы копію съ учрежденій англійскихъ. Такъ, во главѣ каждой области мы видимъ губернатора и при немъ—коллегіальный совѣтъ изъ землевладѣльцевъ (слабое подобіе палаты лордовъ), палату депутатовъ; суды въ колоніяхъ были построены аналогично судебнымъ учрежденіямъ Англіи.

Когда кончилась война за освобожденіе 13 штатовъ, по приглашенію Вашингтона, послали своихъ депутатовъ въ Филадельфію для выработки конституціи; американцамъ тогда были, слѣдовательно, вполнѣ развязаны руки, и они могли принять то или другое государственное устройство.

Конституція 1787 года, признавая принципъ раздѣленія властей (въ гл. 17), проводитъ его въ формѣ, весьма уклоняющейся отъ началъ, провозглашенныхъ Монтескьё. Въ разработкѣ американской конституціи на Филадельфійскомъ конгрессѣ участвовали: другъ Вашингтона—Александръ Гамильтонъ, Мадисонъ (онъ былъ впослѣдствіи президентомъ) и Джей (публицистъ и адвокатъ). Каждое изъ этихъ лицъ занялось разработкой отдѣльнаго ряда конституціонныхъ вопросовъ, по которымъ и издало цѣлый рядъ писемъ; эти письма

были соединены въ одно изданіе подъ названіемъ *Федералистъ*. Изданіе это, вмѣстѣ съ записками Мадисона, является для насъ единственнымъ источникомъ, по которому можно судить о мотивахъ, руководившихъ сочинителями конституціи при установленіи того или другого учрежденія (разработка конституціи производилась тайно). Для насъ важно 47-ое письмо Мадисона, касающееся раздѣленія властей. Мадисонъ въ этомъ письмѣ раньше всего останавливается на упрекѣ, ставившемся многими образованными людьми сочинителямъ американской конституціи, за недостаточное проведеніе принципа раздѣленія властей. Въ чемъ же заключается этотъ упрекъ? Въ томъ, что американская конституція установляетъ только приблизительное раздѣленіе законодательной, исполнительной и судебной властей между различными учрежденіями. Законодательная власть принадлежитъ конгрессу, но президентъ имѣетъ право суспенсивнаго veto, т.-е. право останавливать обнародованіе закона, который съ замѣчаніемъ президента возвращается конгрессу; если послѣдній снова утверждаетъ этотъ законъ, то онъ получаетъ силу, какъ и всякій другой, и помимо согласія президента.

Президентъ, въ свою очередь, подлежитъ контролю конгресса, и онъ можетъ быть даже судимъ въ сенатѣ. Назначеніе важнѣйшихъ должностныхъ лицъ исполнительной власти до министровъ включительно происходитъ съ согласія сената; оно требуется также на заключеніе различныхъ конвенцій, трактатовъ, имѣющихъ значеніе для всей республики. Президентъ имѣетъ право указать конгрессу на необходимость того или другого законодательнаго постановленія и, такимъ образомъ, онъ имѣетъ право косвенной законодательной инициативы. Судебная власть смѣшана съ административной, ибо судьи назначаются президентомъ; судъ же, между тѣмъ, бываетъ призванъ не только къ разрѣшенію гражданскихъ и уголовныхъ процессовъ, но и конституціонныхъ началъ, если они нарушаются законодательной или исполнительной властью. Такимъ образомъ, эти три государственныя власти въ Америкѣ представляются не параллельными линіями, никогда не встрѣчающимися, а, напротивъ, вліяютъ одна на другую и смѣшиваются между собою. Для устраненія возраженій противъ американской конституціи, говоритъ Мадисонъ, нужно разсмотрѣть теорію „оракула нашихъ дней“ — Монтескьё; разсматривая ее, Мадисонъ указываетъ, что власти эти въ Англіи вовсе не находятся въ томъ отношеніи, въ какомъ онѣ должны были бы находиться по теоріи Монтескьё. Слова: „свобода погибла бы“ (см. выше), по мнѣнію Мадисона, должны быть понимаемы такъ: свобода погибла бы, если бы *вся* законодательная власть, *вся* судебная и *вся* исполнительная власти были бы сосредоточены въ рукахъ одного лица; но это не

лишаетъ возможности одну власть контролировать дѣйствія другой. (Эта мысль въ 1789 году развита была Мунье, который говоритъ: „чтобы власти были раздѣлены навсегда, нужно, чтобы онѣ не были совершенно раздѣлены“, такъ какъ тогда одной власти предоставляется возможность вліянія и воздѣйствія на другую, и согласіе одной власти является согласіемъ всѣхъ властей). Мадисонъ далѣе переходитъ къ разсмотрѣнію законодательствъ отдѣльныхъ штатовъ, которые съ 1783—1787 годъ занялись разработкой для себя новыхъ конституцій, примѣнительно къ федеральной, и доказываетъ, что въ конституціяхъ отдѣльныхъ штатовъ принципъ раздѣленія властей проведенъ въ тѣхъ же предѣлахъ, какъ и въ федеральной. Соединеніе властей и ихъ соприкосновеніе вызываются тѣмъ, что множество вопросовъ, какъ, напримѣръ, вопросы политики, представляются столь важными, что разрѣшеніе ихъ требуетъ какъ контроля, такъ и совмѣстнаго дѣйствія властей. Итакъ, и въ Америкѣ принципъ раздѣленія властей не былъ проведенъ во всей своей чистотѣ.

Образецъ французскаго Учредительнаго Собранія, какъ образецъ примѣненія принципа раздѣленія властей, также неудаченъ, ибо конституція 1791 года была направлена, главнымъ образомъ, къ ограниченію исполнительной власти; фактически вся власть перешла въ руки Законодательнаго Собранія, а по низверженіи короля, 10 августа 1792 года, къ Конвенту, который не отдѣлилъ отъ себя исполнительной власти, а передалъ ее въ руки Комитета общественнаго спасенія (Comité du salut publique), составленнаго изъ 9 членовъ Національнаго Конвента. Болѣе полно начало раздѣленія властей было проведено въ Директоріальной Конституціи 1795 года, но вскорѣ явился Наполеонъ I, и при немъ, конечно, нельзя было говорить о раздѣленіи властей.

Итакъ, въ началѣ XIX вѣка многіе, какъ изъ публики, такъ и изъ государственныхъ людей перешли отъ одной крайности къ другой: если прежде въ раздѣленіи властей видѣли какъ бы философскій камень политики и полагали, что при установленіи этого принципа благо явится, какъ бы само собой, то теперь отвергали всякое его достоинство и считали его химерой, которой могутъ увлечься только кабинетные ученые, каковымъ и былъ Монтескьё, дѣйствительная же жизнь отвергаетъ всякое значеніе этого принципа. Это настроеніе нашло себѣ выраженіе въ сочиненіи Роберта фонъ-Моля: *Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften*. Моль говоритъ, что теперь ученіе о раздѣленіи властей всѣми оставлено. И, дѣйствительно, во времена Моля это ученіе уже не возбуждало такого же энтузіазма, какъ въ былое время. Но, отвергая принципъ раздѣленія властей въ томъ видѣ, какъ онъ предложенъ

Монтескьё, конституціи какъ европейскія, такъ и американскія продолжаютъ заносить его въ число своихъ основныхъ законовъ.

ГЛАВА II.

Примѣненіе начала раздѣленія властей.

Начало раздѣленія властей провозглашается прямо лишь нѣкоторыми европейскими и американскими конституціями, но, тѣмъ не менѣе, оно проведено во всѣхъ государственныхъ учрежденіяхъ западной Европы и Америки. Между конституціями; прямо провозглашающими раздѣленіе властей (таковы, напримѣръ, конституціи отдѣльныхъ американскихъ штатовъ, португальская, бразильская конституціи), и конституціями, гдѣ начало это не провозглашается прямо, существенной разницы нѣтъ, по той причинѣ, что въ послѣднихъ принципъ раздѣленія властей установляется въ опредѣленіяхъ, касающихся *распредѣленія* функцій государственной власти между отдѣльными учрежденіями и степени *участія* народонаселенія въ отправленіи этой власти. Такимъ образомъ, начало раздѣленія властей проявляется въ томъ смыслѣ, что важнѣйшія функціи государственной власти распредѣляются между особыми и особо учрежденными установленіями, и только въ такомъ смыслѣ мы можемъ говорить о раздѣленіи властей законодательной, судебной и исполнительной въ отдѣльныхъ европейскихъ конституціяхъ.

А. *Власть законодательная.*

I. Подъ „закономъ“ подразумѣвается исходящее отъ верховной государственной власти общее правило, которымъ, главнымъ образомъ, опредѣляются правоотношенія, т.-е. мѣра правъ и обязанностей частныхъ лицъ другъ къ другу и ихъ отношенія къ государственной власти, равно какъ и взаимныя отношенія органовъ государственной власти. Вслѣдствіе этого, законодательство обнимаетъ всю область частнаго и публичнаго права, насколько эти права нуждаются въ юридическихъ опредѣленіяхъ. Изъ этого значенія закона и законодательной власти вытекаютъ и черты организаціи законодательной власти.

1) По самому существу она должна быть выше всѣхъ прочихъ государственныхъ властей, такъ какъ именно она установляетъ нормы для дѣятельности другихъ властей и для своихъ органовъ. Поэтому законодательная власть всегда является аттрибутомъ верховной государственной власти. Въ государствахъ централизованныхъ она

отправляется тѣми органами, за которыми признается верховная власть. Въ государствахъ же союзныхъ въ кругъ дѣятельности законодательной власти входятъ лишь предметы, прямо исчисленные въ конституціяхъ, а все остальное, не перечисленное, принадлежитъ вѣдѣнію отдѣльныхъ государствъ союза: штатовъ—въ Америкѣ, кантоновъ—въ Швейцаріи, отдѣльныхъ государствъ—въ Германіи.

2) Если законъ есть общая норма, опредѣляющая отношеніе управляющихъ и управляемыхъ, то, при его изданіи, необходимо имѣть въ виду согласованіе всѣхъ интересовъ, которыхъ касается законоположеніе. При опредѣленіи началъ вексельнаго права, права собственности, правилъ найма и тому подобныхъ гражданскихъ отношеній, необходимо имѣть въ виду интересы различныхъ слоевъ общества. Законъ о воинской повинности затрогиваетъ множество общественныхъ и государственныхъ интересовъ. Поэтому при изданіи закона должно примирить возможно бо́льшее число интересовъ, и самый законъ долженъ быть результатомъ соглашенія возможно бо́льшаго числа собранныхъ для обсужденія даннаго законопроекта лицъ. Только при выполненіи этихъ условій можно надѣяться на полезный и прочный законъ. По этимъ причинамъ законодательная власть въ государствахъ отправляется обыкновенно при участіи собраній (при чемъ подъ этимъ словомъ не слѣдуетъ понимать „коллегій", такъ какъ понятіе это въ данномъ случаѣ узко). Это правило примѣнимо одинаково и къ конституціоннымъ и къ неограниченнымъ монархіямъ. Но въ конституціонныхъ монархіяхъ къ участію въ законодательствѣ призываются лица, избранныя различными классами населенія и являющіяся представителями интересовъ этихъ классовъ. Этимъ путемъ осуществляется общее начало, выраженное въ „декларации правъ" 1789 г., что законъ долженъ быть выраженіемъ общей воли (la volonté générale). Примѣненіе этого начала можетъ имѣть различныя формы. Отличительная черта представительныхъ государствъ именно и состоитъ въ томъ, что общая воля выражается въ нихъ представителями отъ народа, тогда какъ въ чистой демократіи законодательная власть отправляется общенароднымъ собраніемъ. Съ точки зрѣнія Руссо, котораго можно назвать крайнимъ представителемъ этой теоріи чистой, непосредственной демократіи, законъ можетъ быть выраженіемъ общей воли народа только въ формѣ непосредственнаго участія въ его изданіи каждаго полноправнаго гражданина. Этотъ принципъ не былъ примѣненъ въ конституціи 1791 года, почему въ „деклараціи" и было прибавлено, что народъ участвуетъ въ изданіи законовъ „или лично, или черезъ своихъ представителей".

3) Законодательная дѣятельность, имѣющая въ виду установленіе

общихъ юридическихъ нормъ и необходимость примиренія различныхъ интересовъ, должна быть отправляема *независимымъ* собраніемъ. Лица, въ немъ участвующія, должны высказывать *всѣ* свои соображенія о пригодности или непригодности обсуждаемаго законопроекта. Для законодателя дѣло идетъ не de lege lata, какъ для судьи, а de lege ferenda, и онъ долженъ заранѣе знать все, что можно имѣть за и противъ закона, чтобы тутъ же измѣнить его, въ случаѣ надобности; только въ этомъ случаѣ можно надѣяться на то, что законъ будетъ усвоенъ обществомъ, а не только формально навязанъ ему. Вотъ почему законодательному собранію должна быть предоставлена полная свобода мнѣній. Лица, участвующія въ собраніи, не отвѣчаютъ за мнѣнія, выраженныя ими при отправленіи своихъ обязанностей, поскольку они высказали эти мнѣнія по своей совѣсти и сообразно данной ими присягѣ. На основаніи этихъ соображеній, европейскія конституціи гарантируютъ неприкосновенность депутатовъ, при участіи ихъ въ законодательной дѣятельности.

4) Законъ является юридической, обязательной нормою; но эта сила дается ему, согласно отдѣльнымъ европейскимъ и американскимъ конституціямъ, не одинаковымъ порядкомъ. Отличительная черта конституціонныхъ монархій состоитъ въ томъ, что народное представительство призывается къ законодательной дѣятельности въ двухъ отношеніяхъ: ему принадлежитъ *право инціативы* и *право обсужденія* законопроектовъ, представляемыхъ представителями народа или правительствомъ. Но *санкція* закона всецѣло принадлежитъ монархической власти; только получивъ эту санкцію, законъ получаетъ силу, и только съ этой поры можетъ быть опубликованъ. Въ республикѣ президенту право санкціи не принадлежитъ. Но нѣкоторое право возраженія противъ законопроектовъ все-таки необходимо было предоставить исполнительной власти, такъ какъ требовать отъ нея обнародованія и исполненія *всякаго* закона было бы и несправедливо и непрактично. Несправедливо—по той причинѣ, что исполнительная власть отвѣчаетъ за послѣдствія принятаго ею къ исполненію закона. Непрактично—потому, что исполнительная власть, приводя въ исполненіе законъ, имѣетъ въ рукахъ много средствъ, чтобы парализовать его дѣйствіе. На основаніи этого, исполнительной власти было дано право возражать противъ законопроектовъ: президентъ получилъ право „суспенсивнаго veto“. Право это состоитъ въ томъ, что президентъ республики можетъ передавать законопроектъ на вторичное разсмотрѣніе палатъ. Если и послѣ вторичнаго обсужденія палаты не измѣнятъ законопроекта, то онъ получаетъ силу закона и безъ согласія президента.

Такимъ образомъ, на основанiи всего вышеизложеннаго, мы можемъ вывести общее понятiе закона примѣнительно къ конституцiоннымъ государствамъ.

По содержанiю своему, законъ есть вообще актъ верховной власти, черезъ посредство котораго опредѣляются различныя права и обязанности въ области гражданскихъ и политическихъ правоотношенiй. Но въ конституцiонныхъ государствахъ законъ, независимо отъ содержанiя, имѣетъ еще и формальный признакъ. Съ этой стороны, законъ есть актъ, изданный по соглашенiю палатъ съ главою государства. Этимъ объясняются постановленiя отдѣльныхъ конституцiй касательно этого предмета.

Такъ, въ Англiи подъ „статутомъ" подразумѣвается парламентскiй актъ, т.-е. постановленiе двухъ палатъ, утвержденное королемъ.

Въ прусской конституцiи мы встрѣчаемъ слѣдующее опредѣленiе закона (ст. 62): „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch beide Kammern und den König ausgeübt", т.-е. „законодательная власть отправляется совмѣстно двумя палатами и королемъ". И, далѣе: „Die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern ist für jedes Gesetz erforderlich", т.-е. „для всякаго закона требуется согласiе короля и обѣихъ палатъ".

Съ подобными же постановленiями мы встрѣчаемся и въ другихъ конституцiяхъ [1]).

II. Все вышеизложенное касается формъ и условiй законодательной дѣятельности, но не касается пространства ея, круга предметовъ, на который она распространяется.

Между тѣмъ законодательная дѣятельность палатъ простирается не только на предметы, требующiе юридическихъ опредѣленiй, но и на предметы, имѣющiе чисто политическое значенiе, и постановленiя относительно которыхъ никакъ не могутъ быть подведены подъ понятiе закона. Таковы, напримѣръ, опредѣленiя о государственномъ бюджетѣ, о вопросахъ измѣненiя государственныхъ границъ по поводу отчужденiя или инкорпорацiи территорiи и т. п.

Это приводитъ насъ къ разсмотрѣнiю вопроса: на какiе предметы можетъ быть распространяема законодательная власть?

Въ конституцiяхъ мы встрѣчаемъ мало указанiй по этому поводу. Нѣкоторыя конституцiи, напримѣръ германская, говорятъ, что вопросы касательно свободы и собственности подданныхъ должны разсматриваться законодательнымъ порядкомъ, но это скорѣе отри-

---

[1]) См. конституцiю бельгiйскую (ст. 26): „Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le roi, la chambre des représentants et le sénat". Ср. конст. нидерландскую, ст. 104, испанскую, ст. 18, португальскую, ст. 13, и друг.

цательное, нежели положительное опредѣленіе. Кругъ дѣятельности законодательной власти еще не опредѣляется указаніемъ, что административной власти запрещается касаться вопросовъ о свободѣ и собственности подданныхъ.

Причина подобной неопредѣленности въ европейскихъ конституціяхъ—историческая. Европейскія континентальныя государства перешли къ конституціонному режиму въ теченіе XIX вѣка. Въ это состояніе они перешли преимущественно изъ формъ абсолютной монархіи, въ которыхъ кругъ предметовъ, подлежащихъ разсмотрѣнію въ законодательномъ порядкѣ, былъ твердо установленъ. Сюда относилась вся область гражданскаго и уголовнаго права, отношенія государства къ церкви, установленіе налоговъ и т. п. Все это въ періодъ абсолютнаго монархическаго правленія требовало законосовѣщательной дѣятельности. При принятіи конституціонныхъ учрежденій были только измѣнены формы и порядокъ выработки и утвержденія законовъ, а предметы, подлежащіе законодательной дѣятельности, остались тѣ же.

Но, сверхъ того, въ конституціонныхъ законахъ имѣются постановленія, опредѣляющія: какіе предметы, не подлежащіе собственно дѣйствію власти законодательной, должны тѣмъ не менѣе разсматриваться въ законодательномъ порядкѣ для огражденія государственныхъ и частныхъ интересовъ. Такъ какъ эти опредѣленія не вытекаютъ изъ понятія закона въ его нормальномъ содержаніи, то конституціи считаютъ необходимымъ перечислить ихъ особо. Таковы, напримѣръ, постановленія, что существующія границы государства могутъ быть измѣняемы черезъ уступку или обмѣнъ только законодательнымъ порядкомъ. Независимо отъ установленія налоговъ, конституціи касаются способа ежегоднаго разсмотрѣнія и утвержденія бюджета. Такъ, въ статьѣ 99 прусской конституціи говорится: всѣ доходы и расходы государства должны быть на каждый годъ предложены впередъ и занесены въ государственную роспись (Staatshaushaltung's Etat). Послѣдняя ежегодно установляется закономъ („Letzteres wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt“).

Таковы же постановленія бельгійской конституціи, французскихъ основныхъ законовъ и т. д.

Впослѣдствіи мы еще коснемся и другихъ предметовъ, разсматриваемыхъ въ законодательномъ порядкѣ, но не подходящихъ подъ понятіе законовъ.

Итакъ, хотя конституціи не устанавливаютъ прямо общаго круга законодательной дѣятельности палатъ, но онѣ перечисляютъ предметы дѣятельности, разсматриваемые при участіи палатъ. Этимъ путемъ конституціонные акты изъемлютъ изъ компетенціи подчиненныхъ

властей тѣ предметы, которые подлежатъ непосредственному разсмотрѣнію высшей власти.

Б. *Судебная власть.*

I. Назначеніе судебной власти состоитъ въ возстановленіи или защитѣ права, когда это право нарушено, или въ опредѣленіи: кому принадлежитъ право, когда оно является спорнымъ. Но во всѣхъ случаяхъ судебное рѣшеніе является примѣненіемъ общаго закона къ конкретному случаю. Когда судья констатируетъ, что въ данномъ дѣйствіи заключаются признаки преступленія, предусмотрѣннаго закономъ, и опредѣляетъ мѣру наказанія, указанную въ немъ, когда онъ находитъ, что спорное право собственности на вещь должно быть присуждено такому то лицу, когда онъ опредѣляетъ мѣру вознагражденія за вредъ или убытки потерпѣвшему лицу—во всѣхъ этихъ случаяхъ судья примѣняетъ общій законъ къ отдѣльнымъ случаямъ.

Но если судья примѣняетъ общіе законы къ частнымъ, конкретнымъ случаямъ, то, вмѣстѣ съ тѣмъ, онъ долженъ быть органомъ дѣйствующаго права, т.-е. права существующаго въ данную минуту или существовавшаго въ моментъ возникновенія извѣстныхъ отношеній. Это объясняется самою цѣлью права въ объективномъ смыслѣ, т.-е. положительныхъ нормъ. Положительныя юридическія нормы создаются для обезпеченія юридическихъ интересовъ, имѣющихъ какъ частное, такъ и общественное значеніе. Эта цѣль достигается лишь при томъ условіи, если каждое лицо видитъ въ законѣ мѣру дозволеннаго или недозволеннаго, если всякій увѣренъ, что извѣстное его дѣйствіе будетъ имѣть извѣстныя юридическія послѣдствія. При отсутствіи этой увѣренности могутъ пошатнуться всѣ основанія гражданскаго общежитія. Нельзя ни продавать, ни покупать, нельзя вступать въ договоры, принимать на себя какія либо обязательства и получать ихъ отъ другихъ, нельзя даже имѣть увѣренности въ своей личной безопасности—если законъ будетъ примѣняться съ обратною силою. Поэтому интересы государства требуютъ, чтобы судья былъ органомъ единственно права дѣйствующаго. Но судья является такимъ органомъ никакъ не въ смыслѣ буквальнаго примѣненія имъ статей закона, такъ какъ въ его практикѣ навѣрно встрѣтятся случаи, когда необходимо прибѣгнуть къ толкованію закона. Когда буквальный смыслъ закона шире его логическаго смысла—судья долженъ прибѣгнуть къ ограничительному толкованію. Когда судья замѣчаетъ пробѣлъ въ законодательствѣ—онъ долженъ обратиться къ аналогіи съ другими предусмотрѣнными закономъ

случаями. Такое толкованіе закона является прямымъ послѣдствіемъ правила, что судья долженъ быть органомъ дѣйствующаго права. Это вполнѣ соотвѣтствуетъ тому общему интересу, въ силу котораго народъ вообще въ правѣ видѣть въ законѣ основаніе всѣхъ своихъ правъ и обязанностей. Всякій процессъ обязательно долженъ быть рѣшенъ на основаніи дѣйствующаго права. Вотъ почему судьямъ запрещается откладывать рѣшеніе дѣлъ, отговариваясь неполнотою или неясностью закона. Если судья отказывается отъ разрѣшенія дѣла, его поступокъ разсматривается какъ отказъ въ правосудіи, и онъ подлежитъ за него законной отвѣтственности.

Прибѣгая къ толкованію закона, судья ставитъ себѣ вопросъ: что̀ въ данномъ случаѣ сказалъ бы самъ законодатель? Пользуясь правомъ толкованія, судья, слѣдовательно, не выходитъ изъ предѣловъ воли законодателя. Въ этомъ смыслѣ судебная дѣятельность — дѣятельность *подзаконная* въ самомъ строгомъ смыслѣ. По этой то причинѣ она не должна быть предоставляема законодательной власти, такъ какъ эта власть поставлена выше закона, и при разсмотрѣніи отдѣльныхъ процессовъ она издавала бы законы съ обратной силой, что̀ въ правовыхъ государствахъ не можетъ быть допускаемо.

Точно такъ же, судебная дѣятельность не должна предоставляться и исполнительной власти. Представители этой власти обязаны руководиться предписаніями высшей власти и, являясь органами судебной власти, они были бы вмѣстѣ съ тѣмъ и органами высшей администраціи. Въ этомъ случаѣ судебная власть перестала бы быть исключительно органомъ закона: на нее имѣли бы слишкомъ большое вліяніе интересы административной власти.

II. Для того, чтобы судебная власть была исключительно органомъ закона, судьямъ необходимо обезпечить положеніе, при которомъ они были бы недоступны какимъ либо внѣшнимъ вліяніямъ, чтобы постоянно исполнялся смыслъ мѣткаго изреченія канцлера Дагессо: „la justice rend des arrêts, mais non pas des services“. При зависимости судовъ, подобныхъ „услугъ“ могутъ требовать отъ судьи какъ частныя лица, такъ и политическія партіи. Судья долженъ основывать свои рѣшенія исключительно на словахъ закона: онъ не долженъ въ своихъ приговорахъ руководиться какими бы то ни было направленіями. Поэтому первая задача правильной судебной организаціи должна состоять въ томъ, чтобы доставить судьямъ возможность быть органами исключительно права дѣйствующаго. Этого требуютъ прямые интересы государства. Не трудно доказать, что огражденіе частныхъ интересовъ требуетъ независимости судовъ въ отправленіи правосудія; но противъ этого можно, повидимому, возразить, что частные интересы иногда могутъ и должны быть по-

жертвованы государственнымъ пользамъ. Это соображенie не имѣетъ, однако, прочнаго основанія. Общественный строй, твердость политическихъ учрежденій зиждятся на обезпеченіи интересовъ, правъ и законныхъ выгодъ всего народонаселенія. Пока въ государствѣ обезпечены законно пріобрѣтенныя права, ограждена собственность, личная безопасность, твердость договоровъ, безпрепятственное отправленіе промысловъ, торговли и разныхъ видовъ умственнаго труда, до тѣхъ поръ устойчивъ и самый государственный порядокъ. Государство можетъ спокойно переживать политическія перемѣны, выдерживать даже грозные перевороты и внѣшнія войны: твердый общественный и гражданскій порядокъ дадутъ ему силу перенести испытанія. Но какъ только государство откажется отъ обезпеченія гражданскаго порядка, оно приведетъ общество къ анархіи и разрушитъ собственныя свои основанія.

Вотъ почему для государствъ такъ важна хорошая организація судебной власти. Дѣятельность этой власти невидная, но отъ ея организаціи зависитъ общественный порядокъ. Этимъ объясняется, почему вопросъ объ организаціи правосудія получилъ такой интересъ, и почему, по общему правилу, такимъ существеннымъ условіемъ хорошей организаціи судебной власти былъ признанъ принципъ независимости судей, обезпечиваемой ихъ несмѣняемостью.

III. Подъ независимостью и несмѣняемостью не слѣдуетъ понимать безотвѣтственность судей.

Независимость судей состоитъ въ томъ, что въ своей дѣятельности они подчинены только власти закона и что, поэтому, рѣшенія, постановленныя на основаніи законовъ, не могутъ быть поводомъ къ удаленію судей отъ занимаемыхъ ими должностей. Но судья, руководящійся при своихъ рѣшеніяхъ другими мотивами, можетъ и долженъ быть удаленъ отъ своей должности, но не иначе, какъ по суду. Слѣдовательно, „несмѣняемость" судей надо понимать въ томъ смыслѣ, что судья можетъ быть удаленъ со своей должности только за преступленіе по должности и не иначе какъ по суду. Не всѣ, однако, дѣйствія судей могутъ быть прямо подведены подъ понятіе преступленій по должности: небрежнымъ отношеніемъ къ своимъ обязанностямъ они могутъ неблагопріятно повліять на ходъ правосудія. Въ отношеніи небрежнаго исполненія судьями ихъ обязанностей, они подвергаются взысканіямъ въ порядкѣ дисциплинарнаго производства, при чемъ неоднократное повторенie дисциплинарныхъ взысканій можетъ повести къ наряженію надъ судьею судебнаго слѣдствія и къ смѣнѣ его съ должности.

Обезпеченіе независимости судей зависитъ прежде всего отъ способовъ ихъ назначенія. Въ настоящее время такихъ способовъ су-

ществуетъ два: 1) назначеніе главой государства; 2) выборы. Послѣдняя система принята въ Швейцаріи и въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверной Америки.

Въ пользу выборнаго начала можно привести то соображеніе, что избираемый судья не зависитъ, такъ сказать, отъ правительственной милости, а является какъ бы органомъ своихъ согражданъ для отправленія правосудія, и этимъ уже признается лицомъ, могущимъ стать выше всевозможныхъ интересовъ партій. Дѣйствительность часто противорѣчитъ этому теоретическому положенію. Такъ, въ нѣкоторыхъ штатахъ Америки (въ Нью-Іоркѣ и друг.) правосудіе часто служитъ средствомъ для самыхъ низкихъ интригъ отдѣльныхъ партій. Еще недавно въ Нью-Іоркѣ, по поводу процесса одной желѣзнодорожной компаніи, произошелъ народный мятежъ, вызванный возмутительнымъ криводушіемъ высшихъ судей. Примѣръ этотъ можетъ послужить доказательствомъ непригодности выборнаго начала, по крайней мѣрѣ, въ примѣненіи къ высшимъ судебнымъ должностямъ. Какъ на примѣръ въ сущности пожизненнаго избранія судей укажемъ на пенсильванскую конституцію, по которой высшіе судьи избираются на 21 годъ.

Система назначенія признана наиболѣе удобною въ большинствѣ европейскихъ государствъ. При назначеніи возможно больше, чѣмъ при какой либо иной системѣ, соблюдать требованія юридическаго образованія и практической подготовки назначаемыхъ; оно даетъ имъ независимое положеніе и въ отношеніи общества и его партій. Но для обезпеченія независимости судей отъ вліянія правительственной власти, необходимымъ послѣдствіемъ назначенія признается *несмѣняемость* судей.

Послѣдняя установилась и утвердилась прежде всего въ Англіи. До XVII ст. судьи, въ отношеніи своего назначенія и пребыванія на своихъ мѣстахъ, не отличались отъ прочихъ должностныхъ лицъ, назначавшихся королемъ. Даже до настоящаго времени должность высшаго судьи, лорда канцлера, сохранила за собою болѣе политическое, чѣмъ судебное значеніе: такъ, онъ смѣняется вмѣстѣ съ перемѣной кабинета (министерства). Вестминстерскій судъ образовался изъ трехъ судовъ: 1) изъ суда казначейства, 2) суда уголовнаго (суда, извѣстнаго подъ названіемъ King's-bench, т.-е. суда королевской скамьи) и 3) суда по общимъ гражданскимъ тяжбамъ. Судьи этихъ трехъ судовъ увольнялись и назначались королевскими коммиссіями, сообразно формулѣ: „пока королю будетъ угодно". Несмѣняемость ихъ выработалась, однако, путемъ обычая, хотя послѣдній неоднократно нарушался. Но самыя рѣзкія отъ него отступленія явились въ эпоху Стюартовъ: при Карлѣ I, Карлѣ II и Іаковѣ II

принципъ этотъ сталъ нарушаться. Вслѣдствіе этого еще въ XVII ст. парламентъ старался гарантировать несмѣняемость судей, и въ 1640 году палата лордовъ прислала отъ себя королю петицію о томъ, чтобы судьи смѣнялись не тогда, когда „королю будетъ угодно“, а „quamdiu bene se gesserint“, т.-е. „пока будутъ себя хорошо вести“, и до тѣхъ поръ были бы несмѣняемы. Въ 1679 г., когда, вмѣстѣ съ паденіемъ кабинета, нѣсколько судей были изгнаны съ занимаемыхъ ими мѣстъ, парламентъ вторично представилъ петицію королю. Король наотрѣзъ отказался утвердить ее, и только на двѣнадцатомъ году царствованія Вильгельма III просьба, излагавшаяся въ петиціи, была исполнена: въ 1701 г. появился извѣстный Act of settlement. Въ этомъ актѣ между прочимъ упомянуто, что судьи отнынѣ назначаются „quamdiu bene se gesserint“, и что они могутъ смѣняться только по адресу двухъ палатъ, т.-е., что судьи удаляются законодательнымъ порядкомъ.

Парламентъ неоднократно примѣнялъ это право. Этимъ способомъ удаленъ съ своей должности извѣстный основатель опытной философіи, Бэконъ, за взятки и вымогательства.

Принципъ несмѣняемости окончательно утвердился и былъ дополненъ въ первый годъ царствованія Георга I въ 1714 году; судьямъ было назначено постоянное, опредѣленное жалованье на все время пребыванія ихъ въ должности.

Изъ Англіи принципъ несмѣняемости перешелъ и въ Америку. Въ 1787 г., при выработкѣ новой конституціи, онъ былъ подвергнутъ критическому разбору и, послѣ многихъ преній въ филадельфійскомъ конгрессѣ, былъ примѣненъ и къ федеральнымъ судамъ. Въ разъясненіи этого принципа принималъ участіе и авторъ *Федералиста*. 78-е письмо *Федералиста* (стр. 355 и слѣд.) посвящено подробной разработкѣ темы, что несмѣняемость судей одинаково необходима какъ для монархій, такъ и для республикъ. Въ монархіяхъ она какъ бы представляетъ задержку произволу административной власти, а въ республикахъ — задержку тираніи народа. Въ 3-мъ отдѣлѣ, гдѣ говорится объ организаціи судебной власти, конституція 1787 г. постановляетъ, что судьи назначаются съ согласія сената и несмѣняемы „quamdiu bene se gesserint“, и что устраненіе ихъ отъ должностей ставится въ прямую зависимость отъ конгресса, при чемъ отвѣтственность ихъ возбуждается палатою депутатовъ и принимается сенатомъ.

IV. Съ бо́льшимъ трудомъ этотъ принципъ установился во Франціи. Это зависѣло отъ характера перемѣнъ формъ правленія во Франціи: она измѣняла ихъ въ самыхъ основаніяхъ, въ принципахъ. Поэтому, несмотря на провозглашеніе принципа несмѣняемости судей, онъ по-

стоянно фактически нарушался. До революціи магистратура во Франціи, правда, была несмѣняема, но это происходило не въ силу принципа несмѣняемости, а скорѣе въ силу принципа продажности. Продажность должностей (vénalité des offices), вызываемая нуждами фиска, во Франціи достигала громадныхъ размѣровъ. Впрочемъ, тутъ была и своя хорошая сторона, за которую, быть можетъ, и защищалъ Монтескьё la vénalité des offices—ею обезпечивалась независимость членовъ судебной корпораціи. Но эта система не преминула возбудить противъ себя ожесточенныя нападки, такъ какъ судьи, получившіе такимъ путемъ самостоятельность, не хотѣли признавать за собою никакихъ обязанностей, возлагаемыхъ на нихъ должностью. Этимъ объясняется, почему мы во французской исторіи встрѣчаемся съ прямыми заявленіями французскихъ земскихъ чиновъ (états généraux), требующихъ: 1) отмѣны продажности должностей и 2) признанія независимости судей.

Независимость и несмѣняемость судей была цѣлью, къ которой стремились земскіе чины и даже нѣкоторые изъ королей Франціи; но понятіе о независимости не находило себѣ выраженія въ той формѣ, въ которой фактически установилась несмѣняемость, именно, въ формѣ продажи должностей. Эта форма, какъ указываютъ намъ cahiers (т.-е. представленія земскихъ чиновъ) и пренія, происходившія по поводу ихъ, не удовлетворяли воззрѣніямъ земскихъ чиновъ на условія независимости и несмѣняемости. Земскіе чины, по большей части, осуждали продажность должностей и нерѣдко между ними слышались возгласы: qui vend office, vend justice. Поэтому въ 1483 году въ Турѣ было сдѣлано предложеніе, чтобы король постановилъ, что судьи назначаются самимъ судебнымъ установленіемъ изъ числа трехъ лицъ, представленныхъ кандидатами на вакантныя должности, и что назначеніе это пожизненное. При этомъ, земскіе чины представили вѣскіе доводы въ защиту независимости и несмѣняемости судей, говоря, что послѣдніе только при этихъ условіяхъ будутъ имѣть достаточно мужества для отправленія своихъ обязанностей. Тѣ же самыя заявленія слышались и въ 1560 г. въ Орлеанѣ, въ 1576 г. въ Блуа и на собраніяхъ земскихъ чиновъ другихъ годовъ; но организація судебной власти не измѣнилась до революціи 1789 года. Въ эпоху же учредительнаго собранія мнѣнія относительно устройства судебной части раздѣлились: тѣ, которые имѣли въ виду монархическую форму правленія, смотрѣли на Англію, какъ на образецъ, и требовали независимости и несмѣняемости судей; другая же восторжествовавшая партія требовала, чтобы судьи были выборные. Какъ видно, другая партія придерживалась мнѣнія Монтескьё, по которому судебная власть не должна быть предоставлена постоян-

ному учрежденію (à un corps permanent), а должна быть отправляема лицами, выбираемыми на время и по мѣрѣ надобности, и тогда „власть судить, столь грозная между людьми, дѣлается ничтожною". Конституціи 1791, 1793, 1795 годовъ дѣйствительно провозгласили выборное начало суда [1]), но, благодаря этому началу, Франція не имѣла настоящаго суда, ибо судьи сдѣлались не только орудіемъ политическихъ, но даже и административныхъ партій. Время консульства и первой имперіи не было благопріятнымъ для развитія судебной независимости. По консульской конституціи 1799 года народъ былъ устраненъ не только отъ избранія судей, но даже и народныхъ представителей, въ силу того общаго принципа, что довѣріе должно идти снизу, а власть сверху: народу предоставлена была только возможность указать лицъ, удостоившихся его довѣрія; имена эти заносились въ liste de confiance или liste de notabilité; всѣ полноправные граждане собирались по округамъ, гдѣ и избирали изъ себя 1/10 часть; эти выборные собирались по департаментамъ, гдѣ опять избирали изъ своей среды 1/10 часть; наконецъ, изъ этой части опять избиралась 1/10 часть членовъ и имена только этихъ заносились въ національный liste de confiance; затѣмъ сенатъ или исполнительная власть (консулъ) назначали должностныхъ лицъ, при чемъ категоріи должностей соотвѣтствовали разряду списковъ. Этимъ объясняется ст. 68 конституціи 1799 года, гласящая: низшія судебныя инстанціи, т.-е. les juges de paix, избираются на срокъ, а les juges autres, que les juges de paix сохраняютъ свою должность пожизненно, за исключеніемъ того случая, когда они осуждены за преступленіе по должности или исключены изъ liste de confiance. Итакъ, мы видимъ, что начало несмѣняемости судей явилось здѣсь въ измѣненной формѣ и потому не могло получить дальнѣйшаго своего развитія. Право составленія liste de confiance было потомъ отнято у народа и, такимъ образомъ, судьи остались въ совершенно неопредѣленномъ положеніи. Sénatusconsulte 1807 года постановилъ, что судьи, которые получатъ дипломъ (provision) послѣ пятилѣтняго отправленія своихъ обязанностей, будутъ несмѣняемы, если императоръ найдетъ нужнымъ удержать ихъ на службѣ; итакъ, въ теченіе пяти лѣтъ надъ судьями висѣлъ какъ бы Дамокловъ мечъ; Наполеонъ, дѣйствительно, широко пользовался своимъ пра-

---

[1]) Конституціи 1791 года, гл. V, ст. 2. „La justice sera rendue gratuitement par les juges, élus à temps par le peuple et institués par lettres patentes du Roi, qui ne pourra les refuser". Но въ періодъ, на который судьи избраны, они пользуются несмѣняемостію. „Ils (les juges) ne pourront être ni destitués, que pour forfaiture dûment jugée, ni suspendus, que par une accusation admise". Ср. Конст. 1793 г., ст. 9, 95, 97, 100. Конст. 1795 г., ст. 212, 216, 217, 259.

вомъ удаленія судей, но по истеченіи пятилѣтія въ 1812 году ни разу не воспользовался своимъ правомъ пожизненнаго утвержденія кого нибудь въ своей должности; правда, въ 1812 году Наполеону было не до provisions, и только въ теченіе короткаго промежутка времени въ 1815 году, когда ему удалось послѣ возвращенія съ острова Эльбы изгнать Бурбоновъ, онъ возвратился къ началу несмѣняемости и назначилъ опять судьями тѣхъ, которые были удалены во время реставраціи, потому что „par nos constitutions les membres de l'ordre judiciaire sont inamovibles"; но эта ссылка на nos constitutions не вѣрна, ибо конституція Наполеона вовсе не признавала несмѣняемости судей; далѣе, по Acte additionnel Наполеонъ установилъ, что судьи назначаются по sénatusconsulte 1807 года, что тѣ, qu'il jugera convenables de conserver... recevront des provisions avant le premier Janvier 1816 (т.-е. тѣ, которыхъ онъ найдетъ нужнымъ удержать въ должности, получатъ утвержденіе въ несмѣняемости къ 1-му января 1816 года). Такимъ образомъ, могла создаться категорія лицъ, которыхъ императоръ не найдетъ нужнымъ удержать на должности. Но постановленія Наполеона относительно устройства судебной власти оказались нѣсколько преждевременными: еще до 1-го января 1816 г. произошла битва при Ватерлоо, и Наполеонъ былъ водворенъ на островѣ св. Елены, откуда онъ уже не могъ присылать своихъ provisions, и откуда ему не суждено было уже возвратиться. Людовикъ XVIII возстановилъ хартію 1814 года, которая прямо признаетъ несмѣняемость судей. Но въ то же время въ практику введено было средство épuration de la magistrature, средство, практиковавшееся различными правительствами и въ разныхъ случаяхъ. Послѣ каждаго государственнаго переворота побѣдившая партія выдвигала принципъ, что судьи, назначенные при данной формѣ правленія, остаются несмѣняемыми, пока сохраняется эта форма правленія. Это и есть первый видъ épuration; второй видъ épuration состоитъ въ томъ, что объявляется, что дѣйствіе закона о несмѣняемости пріостанавливается на нѣкоторое время законодательнымъ порядкомъ. Вопросъ о пріостановленіи дѣйствія закона о несмѣняемости возникъ въ 1870 году послѣ низверженія Наполеона III. Правительство Національной Обороны считало своимъ правомъ смѣнять судей; такъ, Кремьё широко пользовался этимъ правомъ въ округѣ Бордо. Когда водворилось окончательное правительство, принципъ несмѣняемости не былъ внесенъ въ число конституціонныхъ законовъ; членамъ законодательнаго собранія были, слѣдовательно, развязаны руки. Несмотря на то, что принципъ несмѣняемости находилъ себѣ поддержку въ членахъ учредительнаго собранія (1871—1875 г.), крайняя республиканская партія требовала очищенія ма-

гистратуры, такъ какъ между судьями было много монархистовъ и даже бонапартистовъ. Въ 1883 году предоставлено было министру юстиціи право удалять въ теченіе трехъ мѣсяцевъ членовъ магистратуры; тѣ же изъ судей, которые по истеченіи этого срока останутся въ своихъ должностяхъ, должны быть несмѣняемы.

V. Въ иныхъ условіяхъ находилась постановка вопроса о несмѣняемости судей въ Германіи; тамъ еще и при старомъ порядкѣ судебныя власти пользовались довольно значительной независимостью; правда, многія дѣла, какъ, напр., административныя, были изъяты изъ вѣдѣнія судебныхъ учрежденій; но въ предѣлахъ предоставленной ему власти, именно, въ отношеніи гражданской и уголовной юстиціи, судья пользовался широкою независимостью, фактически даже несмѣняемостью. Поэтому вопросъ о несмѣняемости судей при установленіи конституціи не возбудилъ споровъ.

Ст. 86 прусской конституціи постановляетъ, что: „судебная власть отправляется именемъ короля независимыми и никакому другому авторитету, какъ авторитету закона, не подчиненными судами; приговоры и рѣшенія приводятся въ исполненіе именемъ короля"; ст. 87 гласитъ: „судьи назначаются королемъ (высшія судебныя власти) или во имя короля (низшія власти) пожизненно, auf ihre Lebenszeit. Они только въ силу судебнаго приговора и по причинамъ, предусмотрѣннымъ законами, могутъ быть смѣщены или временно удалены отъ должностей (zeitweise enthoben werden). Временное удаленіе, перемѣщеніе (Versetzung), оставленіе за штатомъ могутъ имѣть мѣсто только по причинамъ, указаннымъ законами, въ порядкѣ, установленномъ послѣдними, и на основаніи судебнаго приговора. Организація судебной власти будетъ установлена закономъ (Die Organisation des Gerichtes wird durch das Gesetz bestimmt)". Итакъ, ст. 86 признаетъ для судей обязательнымъ только авторитетъ закона, ст. 87 установляетъ право несмѣняемости, какъ средство обезпеченія независимости суда. Тѣ же самыя начала проводитъ и австрійская конституція. Правила судебной организаціи подтверждены были въ 1877 году и для германскаго имперскаго суда, т.-е. они взяты были подъ защиту федеральной власти. Законъ 27 января 1877 года постановляетъ, что: правосудіе отправляется судьями, подчиненными только авторитету закона (§ 1). Это правило проведено въ томъ началѣ, что судебное рѣшеніе должно быть основано на точномъ смыслѣ дѣйствующихъ законовъ или примѣнительно къ точному смыслу ихъ; отсюда слѣдуетъ, что никакія предписанія не могутъ быть даны судьямъ относительно постановленія ими своихъ рѣшеній. Средствомъ къ исправленію судебнаго рѣшенія, если оно по убѣжденію сторонъ или по мнѣнію прокуратуры неправильно, является не жалоба въ админи-

стративномъ порядкѣ, а пересмотръ дѣла въ другой, высшей судебной инстанціи (§ 2). Судьи за постановленіе рѣшеній, основанныхъ на точномъ смыслѣ закона и на внутреннемъ убѣжденіи, не могутъ быть привлечены къ отвѣтственности, если не доказано, что они руководствовались корыстными цѣлями, что̀ разсматривается тоже судомъ (§ 3). Итакъ, авторитетъ законовъ является единственнымъ авторитетомъ для судебныхъ властей.

Прочія гарантіи независимости судей состоятъ въ томъ, что 1) содержаніе судей постоянное и оно можетъ быть измѣнено только въ законодательномъ порядкѣ; 2) судьи не могутъ быть переведены изъ одной мѣстности въ другую, съ одной должности на другую, хотя и высшую, безъ ихъ согласія. Этимъ устраняется вліяніе администраціи въ дѣлѣ правосудія. Въ такомъ видѣ начала независимости суда установлены въ большинствѣ европейскихъ государствъ.

Но противъ принципа несмѣняемости суда можно привести серьезныя соображенія; этотъ принципъ полезенъ только при совокупности многихъ другихъ условій, иначе онъ можетъ обратиться въ положительное зло; у судьи, при его безотвѣтственности за произношеніе своихъ рѣшеній, можетъ установиться взглядъ на сьою должность, какъ на вотчину; для того, чтобы принципъ независимости суда приносилъ пользу, необходимы извѣстныя условія судопроизводства, обезпечивающія отъ произвола несмѣняемаго судьи. Полезныя послѣдствія примѣненія принципа несмѣняемости судей могутъ обнаружиться только при гласности судопроизводства, состязательномъ началѣ въ судѣ, т.-е. когда обвиненію и защитѣ предоставляются одинаковыя средства къ преслѣдованію своихъ интересовъ по отношенію къ дѣлу, находящемуся на судебномъ разсмотрѣніи; эти требованія ведутъ къ устности судопроизводства, ибо она тѣсно связана съ гласностью, а послѣдняя устраняетъ возможность канцелярской тайны, которой не должно быть въ судѣ. Судъ не долженъ быть устроенъ на инквизиціонныхъ началахъ, ибо такое его устройство можетъ повести еще къ худшимъ результатамъ, чѣмъ смѣняемость судей. При старомъ порядкѣ право контроля надъ судьями, предоставленное исполнительной власти, являлось коррективомъ для исправленія недобросовѣстныхъ судей; несмѣняемость послѣднихъ при старыхъ формахъ судопроизводства принесла бы больше вреда, чѣмъ пользы.

В. *Власть исполнительная.*

I. Понятіе объ исполнительной власти болѣе сложно, чѣмъ понятіе о судебной власти, назначеніе которой, какъ мы видѣли, состоитъ въ примѣненіи общихъ законовъ къ отдѣльнымъ конкрет-

нымъ случаямъ, съ цѣлью возстановленія нарушеннаго права или признанія его за одною изъ спорящихъ сторонъ. Но задача исполнительной власти не можетъ быть опредѣлена въ томъ смыслѣ, что эта власть призвана только къ исполненію законовъ, хотя это понятіе и было весьма распространено въ XVIII ст., когда подъ словами pouvoir exécutif, vollziehende Gewalt, разумѣли власть, призванную исполнять волю законодателя. Это опредѣленіе не соотвѣтствуетъ дѣйствительной задачѣ власти административной. Законы не могутъ и не должны опредѣлять самыхъ способовъ исполненія государственныхъ цѣлей. Законы не только не опредѣляютъ, какъ должны быть осуществляемы цѣли народнаго образованія, части санитарной, медицинской полиціи, развитія и поощренія народнаго хозяйства, но даже не установляютъ способовъ охраненія безопасности; поэтому задача исполнительной власти не можетъ состоять въ примѣненіи общихъ законовъ къ отдѣльнымъ конкретнымъ случаямъ, а состоитъ вообще въ осуществленіи цѣлей государства, что достигается рядомъ дѣйствій и актовъ, имѣющихъ въ виду практическія и конкретныя условія. Справедливо замѣчаетъ современный германскій юристъ Лабандъ въ своемъ *Государственномъ правѣ германской имперіи*, что государство столь же мало можетъ осуществлять свои задачи однимъ установленіемъ юридическихъ нормъ, какъ нельзя пустить въ ходъ машину простымъ формулированіемъ законовъ механики.

II. Законъ въ его отношеніи къ управленію является юридическимъ *основаніемъ* для административной дѣятельности. Требованія административныхъ властей, обращенныя къ управляемымъ, должны быть основаны на законѣ, которымъ распредѣляется дѣятельность между различными органами, которымъ, слѣдовательно, предоставляются полномочія въ осуществленіи государственныхъ цѣлей. Законъ устанавливаетъ границы между различными органами: 1) по соображеніямъ іерархической компетенціи (раздѣленіе властей на низшія и высшія); 2) по отношенію къ пространству дѣйствія (установляются общія и мѣстныя власти); и 3) по отношенію къ предметамъ вѣдѣнія отдѣльныхъ учрежденій (такъ, установляются органы по устройству финансовъ, учебной части, путей сообщенія, торговые органы и т. д.). Въ этомъ смыслѣ законы даютъ основаніе для дальнѣйшихъ дѣйствій административныхъ властей, которыя въ своихъ требованіяхъ должны постоянно основываться на законѣ: административныя власти своими дѣйствіями и распоряженіями никогда не должны нарушать личныхъ и общественныхъ правъ, основанныхъ на законѣ. Такъ, въ своихъ дѣйствіяхъ, для обезпеченія условій безопасности, онѣ должны принимать во вниманіе тѣ гарантіи,

которыя существуютъ относительно личной неприкосновенности, свободы, домашняго покоя и собственности.

Законы устанавливаютъ предѣлы для административной дѣятельности, но не даютъ ей содержанія; когда правительство организуетъ школы, формируетъ армію, сооружаетъ крѣпости, строитъ флотъ, устраиваетъ гавани, оно не столько исполняетъ законъ, сколько пользуется государственными средствами въ законныхъ предѣлахъ; поэтому Лабандъ справедливо замѣчаетъ, что административная дѣятельность въ государствѣ есть дѣятельность свободная въ предѣлахъ, указанныхъ законами. Итакъ, административнымъ властямъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ предоставляется значительная доля свободы, возможность самоопредѣленія, ибо иначе онѣ не могли бы выполнить своего призванія. Если судья можетъ находить удовлетвореніе въ томъ, что каждое его дѣйствіе основано на законѣ, то административныя власти часто не могли бы исполнять своихъ обязанностей и были бы осуждены на полное бездѣйствіе, если бы каждый шагъ ихъ былъ регламентированъ законодательствомъ. Если бы законодательство хотѣло прибѣгнуть къ такой регламентаціи, то его правила, по большей части, оказались бы непримѣнимыми, ибо 1) по самой необходимости такія постановленія отличаются единообразіемъ, а между тѣмъ, каждое большое государство представляетъ столь много мѣстныхъ отличій по отношенію къ обычаямъ и нравамъ, что примѣненіе однообразныхъ правилъ являлось бы даже вреднымъ; 2) какъ бы законодательство ни было тщательно составлено, оно вслѣдствіе самыхъ условій жизни, съ которыми администрація имѣетъ дѣло, окажется не предусмотрительнымъ. Нельзя предвидѣть всѣ тѣ сложныя комбинаціи, которыя могутъ явиться съ теченіемъ времени; законодатель, дѣйствительно, не принимаетъ ихъ во вниманіе, но при возникновеніи ихъ приходится съ ними считаться. Если самымъ разнообразіемъ условій, среди которыхъ приходится дѣйствовать администраціи, устраняется возможность общихъ правилъ, то точно и подробно проведенная регламентація задержала бы развитіе того общества, которому администрація должна служить.

III. Итакъ, административнымъ органамъ должна быть предоставлена бо́льшая свобода въ дѣйствіяхъ, чѣмъ судьямъ. Администраторъ, всякое дѣйствіе котораго основано только на буквѣ закона, не можетъ оказать услугъ государству; понятно, что при значительной свободѣ дѣйствія административный органъ легче можетъ нарушать формальныя требованія закона и даже права частныхъ лицъ, чѣмъ судья. Эта возможность нарушенія правъ обусловливается тѣмъ, что законодатель не можетъ предусмотрѣть всѣхъ обязанностей, вхо-

дящихъ въ составъ административной дѣятельности. Этимъ объясняется коренное начало административной организаціи. Если кореннымъ началомъ судебной организаціи является независимость судей, обезпеченная ихъ несмѣняемостью, то основнымъ началомъ административной организаціи является отвѣтственность, притомъ не только въ томъ видѣ, какъ она установлена для всякаго должностного лица. Административныя власти не только отвѣчаютъ за согласіе своихъ дѣйствій съ закономъ, но и за цѣлесообразность ихъ. Достоинство администраціи представляется не въ точномъ исполненіи законовъ, а въ успѣхѣ достиженія цѣлей, преслѣдуемыхъ государствомъ; поэтому административныя власти при исполненіи своихъ обязанностей руководствуются не одними только законами, но и распоряженіями и предписаніями высшихъ органовъ исполнительной власти. Отвѣтственность административныхъ властей выражается въ различныхъ формахъ при разнообразномъ устройствѣ государственнаго управленія, которое можетъ быть организовано на двухъ началахъ: самоуправленіи и административной централизаціи.

Признаки, отличающіе первую систему отъ второй, состоятъ въ слѣдующемъ: 1) Въ законодательствѣ на основаніи практическихъ данныхъ проведена граница между предметами, предоставленными вѣдѣнію общихъ и мѣстныхъ властей. 2) Осуществленіе мѣстныхъ интересовъ возлагается на мѣстные классы мѣстнаго населенія или на ихъ представителей. Организація самоуправленія не предполагаетъ непремѣнно выборнаго начала; такъ, въ Англіи высшія должностныя лица по мѣстному самоуправленію, какъ-то: шерифы и мировые судьи назначаются; послѣдніе назначаются королемъ по представленію статсъ-секретаря министерства внутреннихъ дѣлъ изъ лицъ, принадлежащихъ къ мѣстной gentry, т.-е. изъ лицъ, владѣющихъ землею и пользующихся почетнымъ положеніемъ. Итакъ, кругъ лицъ, изъ которыхъ назначаются мировые судьи, является какъ бы опредѣленнымъ; въ рукахъ мировыхъ судей въ Англіи сосредоточена мѣстная полиція и низшая юстиція. Органы, назначаемые для осуществленія мѣстныхъ интересовъ, могутъ быть и выборными. Итакъ, при самоуправленіи возможно какъ начало назначенія, такъ и начало выборовъ. 3) При системѣ самоуправленія, съ одной стороны устанавливающей бо́льшую связь должностныхъ лицъ съ мѣстнымъ населеніемъ, а съ другой, требующей бо́льшей ихъ независимости отъ центральнаго правительства, направленіе ихъ дѣйствій совершается: а) посредствомъ законовъ, регулирующихъ вопросы мѣстнаго управленія; б) чрезъ контроль судовъ (въ Англіи); в) при посредствѣ органовъ особой административной юстиціи.

Но примѣненіе началъ самоуправленія возможно только въ области

управленія мѣстнаго. Управленіе центральное и завѣдываніе предметами, остающимися подъ прямымъ руководствомъ центральной власти (финансовое управленіе, особенно завѣдываніе косвенными налогами и т. п.), по необходимости должно быть построено на началахъ личнаго управленія, отправляемаго съ своей стороны на началахъ личной отвѣтственности.

Вопросъ объ отвѣтственности органовъ исполнительной власти долженъ быть разсматриваемъ въ двухъ отношеніяхъ: 1) въ отношеніи къ высшимъ органамъ исполнительной власти. Исполнительная власть во всемъ составѣ своемъ принадлежитъ королю, дѣйствующему въ конституціонныхъ монархіяхъ черезъ отвѣтственныхъ министровъ, которые являются скорѣе политическими, чѣмъ административными органами, и потому, главнымъ образомъ, отвѣтственны за свои дѣйствія, имѣющія политическій характеръ. Въ республикахъ или нѣтъ безотвѣтственнаго главы государства, какъ въ Сѣв.-Амер. Соед. Штатахъ, или, какъ во Франціи, отвѣтственность президента меньшая, чѣмъ другихъ органовъ исполнительной власти. 2) По отношенію къ низшимъ административнымъ органамъ, участвующимъ въ общемъ управленіи, какъ то: въ управленіи финансовъ, иностранныхъ дѣлъ (консулы), торговли, проведено начало іерархической отвѣтственности болѣе строгой, чѣмъ въ области самоуправленія; въ государствахъ, построенныхъ на бюрократическомъ началѣ, т.-е. въ государствахъ, въ которыхъ должностныя лица назначаются именемъ короля, установлена бóльшая личная отвѣтственность за законность и цѣлесообразность принимаемыхъ мѣръ. Но и для должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства нѣкоторыя государства (особенно нѣмецкія) установляютъ извѣстныя гарантіи въ томъ отношеніи, что порядокъ наложенія на нихъ взысканій и ихъ смѣщенія опредѣляется особыми правилами о дисциплинарномъ производствѣ (Disciplinar-Verfahren).

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

ОБЗОРЪ ГОСУДАРСТВЕННЫХЪ УЧРЕЖДЕНІЙ.

ВВЕДЕНІЕ.

Виды конституціонныхъ государствъ.

I. Разсмотрѣніемъ главныхъ принциповъ устройства отдѣльныхъ органовъ государственной власти мы закончили изслѣдованіе общихъ чертъ, лежащихъ въ основѣ того порядка и тѣхъ государственныхъ формъ, которыя установились въ западной Европѣ и въ Америкѣ. Подробности этого устройства мы укажемъ ниже, при разсмотрѣніи отдѣльныхъ учрежденій европейскихъ и американскихъ странъ, а теперь обратимся къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ государственныхъ типовъ. Прежде всего мы должны установить извѣстную классификацію формъ правленія, а для этого предварительно разсмотрѣть, поскольку общепринятая классификація примѣнима къ тѣмъ государственнымъ учрежденіямъ, которыя существуютъ въ дѣйствительности, или поскольку дѣленіе формъ правленія по принадлежности суверенитета на монархіи, аристократіи и демократіи примѣняется къ современнымъ государствамъ западной Европы и Америки.

Въ тѣхъ предѣлахъ, которые указаны выше, государственныя формы могутъ быть весьма разнообразны: мы увидимъ монархію и демократію въ ея посредственной и непосредственной формѣ; государства простыя и сложныя. Только аристократія должна быть совершенно исключена изъ современныхъ формъ правленія. Для объясненія причинъ, почему аристократическая форма не можетъ имѣть мѣста въ нынѣшнихъ конституціонныхъ государствахъ, мы обратимся къ опредѣленію аристократической формы и ея существенныхъ признаковъ. Аристократія, по самому существу, есть такая форма, въ которой высшая власть принадлежитъ привилегированному классу

лицъ, пользующихся своими правами *наслѣдственно*. Самымъ существеннымъ признакомъ аристократіи является наслѣдственность передачи извѣстныхъ правъ. Въ такомъ же смыслѣ высказывается Монтескьё въ 3-й главѣ второй книги своег отруда. „Въ аристократіи", говоритъ онъ, „верховная власть находится въ рукахъ извѣстнаго числа лицъ (d'un certain nombre de personnes), которыя издаютъ законы и заставляютъ исполнять ихъ (les font exécuter). Остальной народъ находится по отношенію къ нимъ въ такомъ же положеніи, какъ въ монархіяхъ подданные по отношенію къ главѣ государства". Народъ повинуется законамъ, но не участвуетъ ни въ изданіи законовъ, ни въ осуществленіи правъ верховной власти.

Лордъ Брумъ во второй части своей *Политической философіи* говоритъ: когда верховная власть находится въ рукахъ части народа, и эта часть организована такъ, что остальной народъ не можетъ получить участія въ правленіи иначе, какъ съ согласія знати, то это будетъ аристократическая форма; и далѣе: существо аристократіи заключается въ наличности привилегированнаго класса, монополизирующаго верховную власть и имѣющаго достаточно силы для осуществленія всякой перемѣны въ демократическомъ или монархическомъ духѣ. Такую именно силу имѣла венеціанская аристократія: гарантіей ея существованія являлась диктатура, ввѣренная „Совѣту десяти". Совѣтъ десяти, вызванный первоначально попытками произвести переворотъ съ цѣлью расширенія правъ народа, или усиленія власти дожей, сдѣлался постояннымъ учрежденіемъ, въ которомъ мало-по-малу сосредоточилась вся дѣйствительная власть венеціанской республики. Хотя Венеція по внѣшней структурѣ представляла монархическое государство съ общимъ совѣтомъ знати (consilio grande), судебными властями (quarantia), совѣтомъ дожа (praegadi) и т. п., но сила и значеніе этихъ учрежденій блекнетъ передъ Совѣтомъ десяти, изъ котораго выдѣлились еще 3 инквизитора съ тайнымъ судилищемъ и правомъ жизни и смерти надъ лицами, навлекшими на себя малѣйшее подозрѣніе даже по безыменному доносу.

Но какова бы ни была форма венеціанской аристократіи и условія ея существованія въ тѣ времена, аристократическая форма правленія могла бы быть удержана въ позднѣйшее время только при томъ условіи, если бы вообще сохранилась возможность сословныхъ привилегій. Но французская революція, давшая первый толчекъ къ полному переустройству европейскихъ государствъ, стремилась именно къ уничтоженію всякаго рода привилегій. Политическая ея сторона заключается въ ограниченіи абсолютизма посредствомъ цѣлаго ряда учрежденій, о которыхъ мы говорили выше; общественная

сторона состоитъ въ установленіи гражданскаго равенства. Въ этомъ отношеніи на французскую республику имѣли большое вліяніе принципы, провозглашенные въ Сѣв. Америкѣ. Сѣв.-Амер. Соед. Штаты были первой большой республикой (возникшей отчасти при содѣйствіи Франціи), въ которой демократическій принципъ выразился въ новой формѣ. И уже въ 30-хъ годахъ XIX столѣтія Токвиль, въ первой книгѣ *Демократіи въ Америкѣ*, въ предисловіи говоритъ, что усиленный ростъ демократіи въ новѣйшее время есть одинъ изъ провиденціальныхъ фактовъ, что постепенная демократизація общества есть такое явленіе, которое ничѣмъ не можетъ быть задержано или остановлено. Поэтому, говоритъ онъ, при провозглашеніи началъ гражданскаго равенства, при невозможности удержать какія бы то ни было привилегіи, кромѣ развѣ самыхъ невидныхъ или невинныхъ, каковы, напримѣръ, привилегіи германскихъ Standesherren, — аристократія не можетъ выступать какъ самостоятельный общественный элементъ, способный сдѣлаться субъектомъ верховной государственной власти.

Всѣ споры или раздоры, которые разрѣшались въ ту или другую сторону на континентѣ Европы, велись изъ за двухъ принциповъ: монархическаго или демократическаго; королевское начало „Божіей милостью" или суверенитетъ народа, — вотъ тѣ два принципа, на которыхъ только и можно было построить новѣйшія государства. Всѣ они, поэтому, могутъ быть подведены подъ двѣ категоріи: а) конституціонную монархію съ ея различными оттѣнками и б) демократію двоякаго вида. Мы укажемъ здѣсь лишь на главныя черты конституціонной монархіи, подробное разсмотрѣніе которой будетъ сдѣлано ниже при изученіи отдѣльныхъ конституцій. Въ конституціонной монархіи главой государства и, слѣдовательно, главой государственныхъ властей признается монархъ (король, великій герцогъ, герцогъ и т. п.), получающій свои права независимо отъ народной делегаціи и, слѣдовательно, имѣющій самостоятельныя прерогативы. Самостоятельность происхожденія монархической власти обозначается словами „Божіей милостью". Но затѣмъ монархъ отправляетъ верховную власть или при участіи извѣстныхъ установленій, вышедшихъ, по большей части, изъ народнаго представительства, необходимаго при изданіи законовъ, установленіи налоговъ, утвержденіи бюджета и т. д., или же чрезъ отвѣтственное министерство, которое является органомъ его, какъ главы исполнительной власти.

Основнымъ принципомъ демократіи является начало народнаго верховенства. Всѣ власти, дѣйствующія въ государствѣ, получаютъ свои полномочія или непосредственно отъ народа, или на основаніи конституцій, утвержденныхъ народомъ. Согласно съ этимъ, демо-

кратіи могутъ быть раздѣлены на: а) непосредственныя и б) демократіи съ народнымъ представительствомъ.

Отличительнымъ признакомъ непосредственной демократіи является право народа на непосредственное отправленіе главнѣйшихъ аттрибутовъ верховной власти, а именно: 1) народу принадлежитъ право изданія конституціонныхъ законовъ и всякаго рода поправокъ въ конституціи; тѣмъ болѣе общій ея пересмотръ можетъ получить силу только чрезъ народное толосованіе; 2) въ рукахъ народа сосредоточена законодательная власть; высшимъ государственнымъ учрежденіямъ принадлежитъ право инициативы и подготовленія законопроекта, а принятіе или непринятіе его зависитъ отъ всенароднаго голосованія; точно такъ же всѣ остальныя права, которыя въ представительной демократіи осуществляются палатами, принадлежатъ въ непосредственной демократіи народному собранію (сюда относится: право установленія налоговъ, разсмотрѣніе отчетовъ по финансовому управленію, утвержденіе бюджета и т. п.); 3) народному собранію принадлежитъ право выбора важнѣйшихъ должностныхъ лицъ въ государствѣ. Вслѣдствіе этого отличительнымъ признакомъ непосредственной демократіи является основное ея учрежденіе—народное собраніе, которое въ Швейцаріи носитъ названіе Landgemeinde (т.-е. собственно земская община). Само собою разумѣется, что, при условіи отправленія власти не посредствомъ представителей, поставленныхъ лишь подъ контроль народа, а самимъ народомъ,— непосредственная демократія возможна лишь въ небольшихъ государствахъ, каковы нѣкоторые изъ швейцарскихъ кантоновъ, напримѣръ, два Аппенцелля, Унтервальденъ Надлѣсный, Унтервальденъ Подлѣсный, словомъ кантоны, въ которыхъ количество жителей настолько невелико и пространство территоріи настолько необширно, что всѣ полноправные граждане могутъ присутствовать на народномъ собраніи. Другія государства приняли начала демократіи въ ея посредственной формѣ.

Существо посредственной демократіи заключается въ томъ, что народъ, сохраняя за собой верховныя права, осуществляетъ ихъ не самолично, а чрезъ своихъ представителей. Этотъ общій принципъ допускаетъ измѣненія въ частностяхъ, которыя видоизмѣняютъ и форму демократіи въ томъ или другомъ государствѣ. Въ каждомъ государствѣ должно отличать прежде всего учредительную власть отъ власти законодательной. Учредительная власть есть право давать государству опредѣленную форму правленія, установлять главныя начала государственной организаціи и, слѣдовательно, давать общія положенія, которыми должны руководствоваться всѣ власти въ государствѣ, не исключая законодательной. Это право въ демо-

кратіяхъ съ народнымъ представительствомъ въ принципѣ принадлежитъ народу. Такъ, въ Сѣв.-Америкѣ каждый отдѣльный штатъ можетъ измѣнять свою конституцію не иначе, какъ путемъ всенароднаго голосованія; то же мы видимъ и въ отдѣльныхъ кантонахъ Швейцаріи. Отступленіе отъ этого демократическаго начала представляетъ современная Франція, гдѣ палаты признаютъ за собою не только власть законодательную, но и власть учредительную. Такимъ образомъ, напримѣръ, конституціонный законъ 25 февраля 1875 г. и поправка къ нему приняты сенатомъ и палатой депутатовъ, соединенными въ національное собраніе. Противъ такого присвоенія палатами власти, по конституціи другихъ государствъ, имъ не принадлежащей, неоднократно возставали въ самой Франціи. По отношенію къ федеральной швейцарской конституціи всякая поправка или измѣненіе могутъ получить силу только путемъ всенароднаго голосованія. Сверхъ того, иногда даже законы, вотированные въ assemblée fédérale должны быть предложены на всенародное голосованіе. Слѣдовательно, швейцарская конституція ставитъ ограниченія и законодательной власти въ томъ отношеніи, что вотированные законы могутъ быть приняты или отвергнуты всенароднымъ голосованіемъ. Установленное по швейцарскому закону 17 іюня 1874 г. право требовать, чтобы законы, уже вотированные въ федеральномъ собраніи, были предложены на всенародное голосованіе, называется referendum (т.-е. апеллировать отъ рѣшенія федеральной власти къ всенародному голосованію).

Таковы условія, въ которыхъ осуществляется принципъ непосредственнаго участія всего населенія въ отправленіи высшей государственной власти. Во всѣхъ другихъ отношеніяхъ отправленіе какъ законодательной, такъ и судебной власти предоставляется властямъ, учреждаемымъ конституціей и избираемымъ народомъ. Власти эти пользуются всѣми правами, необходимыми для достиженія тѣхъ цѣлей и исполненія тѣхъ обязанностей, которыя на нихъ возложены. Такъ, постановленія законодательной власти являются обязательными для всей массы населенія или, другими словами, имѣютъ силу закона. Въ видѣ одной или двухъ палатъ организуется постоянная законодательная власть, призванная издавать обязательныя нормы.

II. Всѣ замѣчанія, которыя мы сдѣлали до настоящаго времени, относятся къ государствамъ, имѣющимъ политическую централизацію. Подъ политической централизаціей мы разумѣемъ сосредоточеніе всѣхъ правъ верховной государственной власти, т.-е. права издавать законы, устанавливать налоги, права войны и мира и т. п. въ рукахъ одного центральнаго установленія или лица. Такими централизованными государствами являются: Франція, Англія, Италія,

Испанія, словомъ, большинство европейскихъ государствъ. Въ отличіе отъ такихъ централизованныхъ или простыхъ государствъ мы должны указать на государства сложныя, представляющія значительное разнообразіе. Существеннымъ признакомъ сложнаго государства является отсутствіе въ немъ политической централизаціи въ томъ объемѣ, который указанъ выше. Слѣдовательно, положительнымъ признакомъ такого государства является политическая автономія отдѣльныхъ частей, входящихъ въ составъ его, автономія, которою онѣ пользуются различнымъ образомъ въ разныхъ государствахъ. При разсмотрѣніи видовъ этихъ государствъ нужно имѣть въ виду какъ простѣйшія ихъ формы, такъ и формы, представляющія наибольшее развитіе.

Всѣ сложныя государства могутъ быть раздѣлены на двѣ категоріи:

1) государства, которыя представляютъ сравнительно меньшую степень органическаго единства для цѣлей внѣшнихъ или внутреннихъ;

2) государства, представляющія собою дѣйствительно нѣчто органически связанное или только для внѣшнихъ цѣлей, или же для цѣлей какъ внѣшнихъ, такъ и внутреннихъ.

Въ первомъ случаѣ государство является соединеннымъ въ лицѣ общаго монарха или нѣкоторыхъ общихъ учрежденій, съ предоставленіемъ полной автономіи отдѣльнымъ частямъ.

Другую форму составляютъ государственные союзы въ собственномъ смыслѣ. Они распадаются на два вида, на такъ называемые: а) союзы государствъ, Staatenbund и б) союзныя государства, Bundesstaat, или, выражаясь дипломатическимъ языкомъ, на конфедераціи и федераціи.

Отдѣльные виды этихъ союзовъ представляютъ большое разнообразіе. Простѣйшій видъ сложнаго государства представляетъ *личное соединеніе*, т.-е. соединеніе двухъ государствъ личностью одного и того же монарха. Возможность такого личнаго соединенія возникаетъ въ томъ случаѣ, когда монархъ, царствующій въ одной странѣ, призывается къ занятію престола въ другой странѣ. Слѣдовательно, особенно удобной почвой для возникновенія личнаго соединенія являются государства, имѣющія форму монархіи избирательной. Такъ, можно въ видѣ примѣра указать на саксонскихъ курфюрстовъ Августа II и Августа III, которые были избраны на польскій престолъ, такъ что между Саксоніей и Польшей явилось личное соединеніе. Наиболѣе продолжительнымъ (именно съ 1714—1837 г.) является личное соединеніе Англіи съ Ганноверомъ. За прекращеніемъ старшей линіи Стюартовъ, по Act of settlement 1701 г., было опредѣлено, что за неимѣніемъ дѣтей у Вильгельма III и Анны

престолъ долженъ перейти послѣ Анны къ ганноверской курфюрстинѣ Софіи. Такъ какъ законы о престолонаслѣдіи въ Англіи и Ганноверѣ не совпадали, то это личное соединеніе Англіи съ Ганноверомъ могло разрушиться со смертью каждаго представителя этой династіи, если онъ не оставитъ наслѣдника, удовлетворяющаго законнымъ условіямъ того и другого государства.

Различие между ганноверскими и англійскими законами о престолонаслѣдіи заключалось въ томъ, что по ганноверскому закону къ престолонаслѣдію допускались лишь агнаты, т.-е. лица мужескаго пола, происходящіе отъ мужеской линіи, тогда какъ по англійскому закону предпочтеніе мужчинъ женщинамъ допускается лишь въ предѣлахъ одного и того же семейства. Такимъ образомъ, братья въ одной семьѣ исключаютъ сестеръ, но женщина, представляющая старшую линію, исключаетъ младшую линію, хотя бы представляемую лицами мужескаго пола. До 1837 г. представители власти и въ Англіи, и въ Ганноверѣ фактически удовлетворяли условіямъ законодательствъ той и другой страны: на престолъ послѣдовательно вступали: Георгъ II, Георгъ III, Георгъ IV и Вильгельмъ IV. Но Вильгельмъ IV умеръ, не оставивъ послѣ себя потомства, отчего англійскій престолъ, согласно съ законами о престолонаслѣдіи, долженъ былъ перейти къ Викторіи, дочери слѣдующаго за нимъ брата, Эдуарда, герцога Кентскаго (умершаго еще при жизни Вильгельма). Такимъ образомъ, Викторія устранила своего дядю, Эрнста Августа, который, однако, въ силу ганноверскихъ законовъ, занялъ престолъ Ганновера и передалъ его своему сыну, Георгу V, при которомъ, въ 1867 г., Ганноверъ былъ завоеванъ и аннектированъ Пруссіею.

Отъ личнаго соединенія слѣдуетъ отличать *реальное соединеніе* (union réelle), которое предполагаетъ неразрывную связь между государствами или черезъ одну общую династію, или, сверхъ того, еще черезъ извѣстныя общія учрежденія. Какъ на примѣръ реальнаго соединенія мы укажемъ 1) на Швецію и Норвегію и 2) на Австро-Венгрію.

Королевство Норвегія, прежде соединенное съ Даніею, во время войнъ Наполеона I соединилось фактически со Швеціей, и это соединеніе впослѣдствіи было подтверждено вѣнскимъ конгрессомъ и учрежденіями обѣихъ странъ (норвежскимъ стортингомъ и шведскимъ риксдагомъ). Это соединеніе нашло себѣ выраженіе въ конституціонномъ актѣ, 6 августа 1815 г., изъ котораго видно, что связующимъ звеномъ двухъ государствъ является общность династіи. Такъ, статья 1 этого акта гласитъ: „Королевство Норвегія будетъ королевствомъ свободнымъ, независимымъ, нераздѣльнымъ и неотчуждаемымъ, соединеннымъ со Швеціею подъ управленіемъ одного короля.

Государственное устройство его будетъ монархическое, ограниченное". Статья 2 опредѣляетъ порядокъ престолонаслѣдія (въ этомъ отношеніи постановленія акта сходны съ конституціею риксдага 22 іюня 1866 г.). Статья 3 въ случаѣ прекращенія династіи установляетъ порядокъ избранія новаго короля шведскимъ риксдагомъ и норвежскимъ стортингомъ. Такъ какъ оба королевства соединяются личностью одного короля, то, когда король, вслѣдствіе несовершеннолѣтія или какихъ либо другихъ причинъ, не въ состояніи управлять государствомъ, является необходимость учреждать регентство, которое замѣняло бы мѣсто короля въ государственномъ управленіи. Статьи 6 и 7 акта 1815 г. перечисляютъ правила объ избраніи регента и объ учрежденіи временнаго правительства до учрежденія регентства. Такимъ образомъ, актъ 1815 г. заключаетъ въ себѣ опредѣленія относительно личности короля, условій ея замѣщенія — избранія новаго короля при прекращеніи династіи и т. д.

Въ содержаніе королевской прерогативы въ Швеціи и Норвегіи входятъ нѣкоторыя права, отправляемыя королемъ и для Швеціи и для Норвегіи. Такъ, статья 4 акта 1815 г. постановляетъ, что король будетъ имѣть право созывать войска, объявлять войну и заключать миръ, расторгать и заключать союзы, посылать своихъ и принимать иностранныхъ агентовъ для дипломатическихъ переговоровъ (право внѣшнихъ сношеній). Статья 4 также опредѣляетъ, при какихъ условіяхъ король можетъ отправлять эти права совмѣстно для Швеціи и Норвегіи. Далѣе, въ конституціонномъ актѣ 1815 г. установляются должности постоянныхъ совѣтниковъ при королѣ, опредѣляется порядокъ сношеній короля съ норвежскимъ стортингомъ, порядокъ совмѣстнаго совѣщанія стортинга и риксдага и т. д.

Въ болѣе тѣсномъ соединеніи находятся обѣ части бывшей австрійской имперіи—Австро-Венгріи. Австрія, какъ извѣстно, образовалась изъ многихъ независимыхъ королевствъ и государствъ. Но между различными народностями, вошедшими въ составъ нынѣшней Австро-Венгріи, уже издавна преобладали двѣ народности: 1) нѣмцы (Цислейтанія) и 2) венгры (Транслейтанія). Австрійское правительство признавало въ очень ограниченномъ размѣрѣ права негерманскихъ народностей, такъ что фактически венгерская конституція находила весьма незначительное примѣненіе. Въ нынѣшнемъ столѣтіи централизаціонныя стремленія Габсбургской династіи обнаруживались съ такой силою, что только въ силу внѣшнихъ потрясеній она согласилась на уступки. Послѣ австро-прусской войны 1866 г., въ продолженіе которой Пруссія находила поддержку въ симпатіяхъ венгерскаго населенія, австрійское правительство, руководимое графомъ

Бейстомъ. приступило къ необходимому раздѣленію австрійской монархіи на двѣ части. Такимъ образомъ образовались: Цислейтанія (австрійская часть съ главными славянскими землями) и Венгрія (главнымъ образомъ Транслейтанія и Хорватія). Для установленія связи между ними и для отправленія общихъ дѣлъ былъ составленъ актъ соглашенія (Ausgleich) 1867 г., разсмотрѣнный и утвержденный австрійскимъ народнымъ представительствомъ, съ утвержденія и согласія австрійскаго императора, и венгерскими палатами, также съ утвержденія венгерскаго короля. Этотъ актъ соглашенія, возобновляется каждое десятилѣтіе. Ausgleich признаетъ общность династіи, причемъ корона наслѣдуется Габсбургскимъ домомъ въ порядкѣ законовъ о престолонаслѣдіи этого дома. Актъ перечисляетъ также общія дѣла, которыя отправляются совмѣстно. Такъ: 1) только въ томъ случаѣ, если при общемъ веденіи иностранныхъ сношеній (подразумѣвающемъ учрежденіе общаго министерства иностранныхъ дѣлъ) затронуты интересы исключительно одной изъ составныхъ частей государства — трактаты, заключаемые съ правительствами иностранными, должны быть ратифицированы соотвѣтственными палатами; 2) завѣдываніе военными и морскими силами, за исключеніемъ ежегоднаго контингента для комплекта арміи и цифры издержекъ по ней, утверждаемыхъ соотвѣтственными палатами, принадлежитъ императору. Слѣдовательно, императору и военному и морскому министерству принадлежитъ веденіе дѣла по организаціи, командованію, дислокаціи арміи и вообще вся военная администрація; 3) для покрытія издержекъ по иностраннымъ сношеніямъ и военнымъ дѣламъ установляются общіе имперскіе финансы, поскольку они необходимы для потребностей, вызванныхъ этими общими дѣлами. Эта сумма вотируется особымъ порядкомъ.

Таковы общія дѣла, которыя признаются актомъ соглашенія. Но сверхъ того, актъ соглашенія постановляетъ, что слѣдующія дѣла должны разсматриваться хотя и отдѣльно законодательными органами Австріи и Венгріи, но по общимъ, установленнымъ по соглашенію, принципамъ: 1) Законы и правила касательно дѣлъ торговыхъ, въ особенности же таможенныхъ (это постановленіе имѣетъ цѣлью предупредить экономическую конкуренцію между обѣими странами). 2) Постановленія о косвенныхъ налогахъ, касающихся обработывающей промышленности. 3) Законы, относящіеся до денежной системы. 4) Распоряженія, касающіяся желѣзнодорожныхъ линій, имѣющихъ значеніе для обѣихъ частей имперіи. 5) Организація обороны страны.

Для осуществленія всѣхъ этихъ цѣлей учреждаются общія имперскія министерства: военное, финансовое и иностранныхъ дѣлъ.

Для контролированія ихъ палаты избираютъ отъ себя особыя делегаціи. Эти делегаціи избираются въ равномъ числѣ какъ отъ Цислейтаніи, такъ и Транслейтаніи. Австрійская половина избираетъ 20 человѣкъ отъ палаты господъ (Herrenhaus) и 40 человѣкъ отъ палаты депутатовъ (Abgeordnetenhaus). Венгерская половина избираетъ 20 лицъ отъ стола магнатовъ (Magnatentafel) и 40 лицъ отъ палаты депутатовъ. Сроки полномочій каждой делегаціи прекращаются вмѣстѣ съ полномочіями избравшихъ ихъ палатъ. Каждая делегація совѣщается особо, въ случаѣ же разногласій между ними, имъ предоставляется путь письменныхъ сношеній. Но въ случаѣ, если послѣ троекратнаго письменнаго сношенія соглашенія не послѣдовало, обѣ делегаціи соединяются въ одно собраніе, при чемъ предсѣдательствуютъ на засѣданіяхъ поочередно австрійскій и венгерскій предсѣдатели.

Такимъ образомъ, дуализмъ проведенъ въ Австро-Венгріи до мельчайшихъ подробностей. Вмѣстѣ съ тѣмъ, актъ о соглашеніи служитъ основаніемъ для одного изъ оригинальныхъ типовъ реальнаго соединенія. Обыкновенно подъ реальнымъ соединеніемъ подразумѣвается соединеніе двухъ или нѣсколькихъ странъ чрезъ общую династію и общіе законы о престолонаслѣдіи, въ типѣ же, представляемомъ Австро-Венгріею, мы видимъ кромѣ того и наличность нѣсколькихъ общихъ учрежденій.

III. Но ни Швеція и Норвегія, ни Австро-Венгрія не могутъ намъ представить образчика союза государствъ, такъ какъ типы федераціи и конфедераціи возможны лишь при болѣе или менѣе значительномъ числѣ государствъ. Таковъ бывшій германскій союзъ и нынѣшняя германская имперія, таковъ бывшій швейцарскій союзъ и теперешняя швейцарская республика, а также извѣстные изъ исторіи образчики того же рода, о которыхъ мы будемъ говорить ниже.

Для различенія того и другого типа государственныхъ соединеній, укажемъ основныя черты характера ихъ.

Конфедерація (Staatenbund, confédération)—такое соединеніе государствъ, которое имѣетъ, главнымъ образомъ, въ виду цѣли внѣшней защиты, организацію общихъ средствъ обороны съ предоставленіемъ, затѣмъ, почти полной автономіи отдѣльнымъ частямъ союза.

Ближайшую цѣль союза государствъ—обезпеченіе соединенными силами внѣшней безопасности страны—мы лучше всего можемъ прослѣдить на швейцарской конфедераціи.

Такъ называемые „Urkantone“ (первоначальные кантоны): Ури, Швицъ и Унтервальденъ, расположенные у Фирвальдштетскаго озера (Vierwaldstätter-See, въ переводѣ озеро четырехъ кантоновъ) обра-

зовали союзъ для общей защиты противъ притязаній Габсбургской династіи. Мало-по-малу этотъ союзъ разросся отчасти отъ присоединенія новыхъ земель, отчасти отъ завоеваній. Союзъ образовался ради защиты отъ внѣшнихъ враговъ и поддержки внутренняго мира, понимаемаго въ смыслѣ предупрежденія вооруженныхъ столкновеній между отдѣльными кантонами; во всѣхъ дѣлахъ, не стоящихъ ни въ какомъ отношеніи къ этимъ основнымъ цѣлямъ союза, верховное право государствъ было оставлено за отдѣльными кантонами. Этимъ объясняется и самая организація союзной власти. Эта союзная власть являлась въ видѣ уполномоченныхъ отъ правительствъ отдѣльныхъ кантоновъ, которые должны были дѣйствовать по инструкціямъ своихъ правительствъ и учрежденій. Поэтому учрежденіе, составленное изъ этихъ лицъ, не являлось властью, имѣющею возможность издавать постановленія для всѣхъ гражданъ. Каждое постановленіе этого учрежденія имѣло лишь постольку силы, поскольку оно было ратифицировано правительствами отдѣльныхъ кантоновъ. Вслѣдствіе этого, союзное правительство не имѣло власти для завѣдыванія внутренними дѣлами всего союза. Оно было лишено принудительной власти, оно не представлялось орудіемъ, удобнымъ для веденія внѣшнихъ сношеній, такъ какъ правительства иноземныхъ государствъ въ рѣдкихъ случаяхъ могли положиться на постановленія этого союза. Самое приведеніе къ соглашенію отдѣльныхъ уполномоченныхъ представлялось чрезвычайно труднымъ. При всякомъ, сколько нибудь щекотливомъ, вопросѣ уполномоченный объявлялъ: „je vais référer à mon gouvernement“ (я испрошу указаній своего правительства).

Конфедерація, представляя собою зачаточную форму соединенія государствъ, является вмѣстѣ съ тѣмъ и древнѣйшею формою, если не считать союзовъ античной древности: ахейскаго, этолійскаго и др. Въ новой Европѣ одинъ изъ древнѣйшихъ союзовъ—это швейцарская Eidgenossenschaft 1315 г., образовавшаяся на конфедеративныхъ началахъ. Этотъ союзъ впослѣдствіи распался подъ вліяніемъ 1) демократическихъ стремленій (такъ какъ конституціи отдѣльныхъ швейцарскихъ кантоновъ до французской революціи носили строго аристократическій характеръ, за исключеніемъ немногихъ „мужицкихъ“ кантоновъ, напр., Унтервальдена и др.) и 2) стремленій унитарныхъ, т.-е. имѣвшихъ въ виду ослабить самостоятельность отдѣльныхъ кантоновъ. Эти стремленія получили поддержку со стороны Франціи въ 1798 г.—когда Директорія образовала изъ Швейцаріи такъ называемую Гельветическую республику съ сильнымъ центральнымъ правительствомъ (на бумагѣ). Такой скачокъ къ новому порядку вещей оказался неудачнымъ, и только конституція 12 сентября

1848 г. дала Швейцаріи истинно союзное государственное устройство и обратило Швейцарію въ Bundesstaat.

То же мы видимъ на Голландской республикѣ, когда Нидерланды отложились отъ Испаніи. Первоначальный договоръ съ возставшимъ правительствомъ былъ заключенъ 23 января 1579 г. Онъ извѣстенъ подъ названіемъ акта Утрехтской уніи. Это первый учредительный актъ, въ которомъ можно видѣть основныя черты союзнаго государства вообще. Въ немъ указывается (ст. 2 и 3) ближайшая цѣль союза: обезпеченіе внѣшней безопасности и мира съ Испаніей, точно такъ же какъ и мира внутренняго; постановляется далѣе, что всякая распря между отдѣльными государствами должна рѣшаться особою союзною властью или третейскимъ судомъ. Центральное правительство, или генеральные штаты, состоитъ изъ совокупности представителей отдѣльныхъ штатовъ. Такое устройство Голландской республики заключало въ себѣ весьма существенные недостатки, и послѣдовавшіе въ ней вскорѣ перевороты клонились къ установленію монархическаго начала въ лицѣ штатгальтера. Вильгельма Оранскаго.

Такова же конфедерація американскихъ колоній Англіи, заключившихъ союзъ для цѣлей освобожденія отъ метрополіи. Эта конфедерація была замѣнена конституціею 1787 г., послужившей образцомъ конституціоннаго устройства для многихъ европейскихъ государствъ. Такъ, напримѣръ, конституція 1848 г. Швейцаріи—во многихъ чертахъ воспроизводитъ американскую конституцію.

Упомянемъ еще о германскомъ союзѣ 1815—1866 г.г., основанномъ также на конфедеративныхъ началахъ.

IV. Основныя черты *федеральнаго* устройства лучше всего могутъ быть показаны при сравненіи этой формы союзнаго государства съ формою конфедеративною. Первымъ признакомъ конфедеративной формы является самостоятельность отдѣльныхъ государствъ (во всѣхъ отношеніяхъ), вслѣдствіе чего эти государства съ юридической и политической точекъ зрѣнія могутъ разсматриваться какъ отдѣльныя націи. Это вполнѣ понятно, такъ какъ конфедерація, не предполагая національнаго единства, является результатомъ соглашенія отдѣльныхъ правительствъ. Чертой, отличающей этотъ типъ союза отъ всякихъ временныхъ союзовъ, которые могутъ быть заключаемы между самыми разнообразными государствами, является постоянство или вѣчность его, т.-е. онъ заключается на вѣчныя времена, при чемъ члены его не имѣютъ права выступать изъ него.

Федеративное устройство предполагаетъ бо́льшее единство націи въ томъ смыслѣ, что въ извѣстныхъ отношеніяхъ нація. разсматриваемая какъ цѣлое, учреждаетъ союзный актъ. Такъ, американская федерація учреждена волею американскаго народа, и во введеніи

конституціи 1787 г. прямо говорится: „We, the people of the United States (мы, народъ Соединенныхъ штатовъ) установляемъ...". Въ швейцарской конституціи 1848 г. (дополненной въ 1874 году) читаемъ: „народъ утвердилъ и призналъ большинствомъ голосовъ и кантоновъ конституцію о федераціи".

Нынѣшнее устройство германской имперіи, въ главныхъ чертахъ относящейся къ кругу федеральныхъ государствъ, въ отношеніи къ своему союзному акту отступаетъ отъ двухъ только что упомянутыхъ нами конституцій. Союзный актъ 1867 года разсматривается какъ союзный договоръ отдѣльныхъ государствъ Германіи, вошедшихъ въ сѣверо-германскій союзъ, впослѣдствіи превратившійся въ германскую имперію. Но это специальное отличіе германской конституціи не такъ важно, какъ могло бы показаться съ перваго взгляда. Установленію сѣверо-германскаго союза въ формѣ, подобной, напримѣръ, американскому союзу, препятствовало то, что вся Германія, всѣ отдѣльныя государства, вошедшія въ составъ этого союза, за исключеніемъ вольныхъ городовъ: Бремена, Гамбурга и Любека, представляли монархическій образъ правленія, вслѣдствіе чего федерація не могла быть учреждена волею исключительно *народа*. Тѣмъ не менѣе эта союзная конституція 1867 г. явилась результатомъ соглашенія двухъ факторовъ учредительной власти: 1) отдѣльныхъ правительствъ, дѣйствовавшихъ черезъ своихъ уполномоченныхъ, изъ которыхъ образовался союзный совѣтъ (Bundesrath) и 2) учредительнаго германскаго рейхстага, избраннаго черезъ прямую и всеобщую подачу голосовъ. Эта конституція 1867 г., съ 1871 года, сдѣлалась конституціею германской имперіи.

Если федерація признаетъ извѣстное національное единство, то изъ принципа этого національнаго единства вытекаютъ нѣкоторыя весьма важныя въ юридическомъ и политическомъ отношеніяхъ послѣдствія. Федеральная конституція установляетъ общность гражданства, состоящую въ томъ, что гражданинъ каждаго отдѣльнаго штата, государства и т. д. разсматривается какъ гражданинъ всего союза, имѣющій право осѣдлости и т. п. на всемъ пространствѣ союзной территоріи. Чрезъ національное единство и установленіе общности гражданскаго подданства въ извѣстныхъ отношеніяхъ установляется и общая (центральная) власть. Наличность этой власти является характеристическою чертой федеративной формы союза.

Въ конфедераціи нѣтъ власти, которая стояла бы въ какихъ либо отношеніяхъ выше мѣстной власти отдѣльныхъ, вошедшихъ въ составъ конфедераціи, государствъ. Центральный органъ союза государствъ (конфедераціи, Staatenbund) является совокупностью уполномоченныхъ отъ отдѣльныхъ правительствъ, дѣйствующихъ по

ихъ инструкціямъ. Такимъ образомъ, всякое постановленіе этого органа является черезъ соглашеніе отдѣльныхъ государствъ, и оно имѣетъ силу постольку, поскольку каждое государство воспринимаетъ его въ число своихъ внутреннихъ законовъ. Федерація, напротивъ, предполагаетъ существованіе общей центральной власти, поставленной въ извѣстныхъ отношеніяхъ выше прочихъ властей. Она представляетъ раздѣленіе отправленія суверенитета между мѣстными и федеральными властями. Это предполагаетъ прежде всего опредѣленіе предметовъ вѣдомства центральной власти, такъ какъ по общему правилу права федеральной власти являются исключеніемъ изъ правъ, принадлежащихъ правительствамъ отдѣльныхъ государствъ. Поэтому федеральныя конституціи перечисляютъ тѣ права, которыя принадлежатъ федеральной власти, оставляя затѣмъ пользованіе всѣми другими правами, поскольку они не выговорены въ союзной конституціи, за отдѣльными правительствами.

Не всѣ конституціи, однако, содержатъ такую оговорку, подобно конституціямъ Сѣв.-Амер. Соед. Штатовъ и швейцарской. Такъ, имперская конституція Германіи ее не содержитъ, хотя въ данномъ случаѣ оговорка эта вытекаетъ изъ самаго существа вещей: что не перечисляется статьею 4 федеральной германской конституціи—то принадлежитъ вѣдѣнію отдѣльныхъ правительствъ; но, во всякомъ случаѣ, отсутствіе такой оговорки въ Германіи важно въ томъ смыслѣ, что союзная власть можетъ въ этомъ случаѣ распространяться насчетъ правъ отдѣльныхъ государствъ.

Если, такимъ образомъ, компетенція союзныхъ властей опредѣляется правами, исчисленными въ конституціи, то, съ другой стороны, законы и распоряженія федеральной власти по этимъ предметамъ имѣютъ преимущество надъ законами и распоряженіями отдѣльныхъ штатовъ или государствъ. Федеральная власть имѣетъ исключительное право по отдѣльнымъ предметамъ, которое она проявляетъ: 1) когда отдѣльныя государства выйдутъ изъ предѣловъ своей компетенціи и 2) когда законамъ и распоряженіямъ ея приходится конкурировать съ законами и распоряженіями отдѣльныхъ государствъ. Такъ, федеральная конституція Германіи признаетъ за союзнымъ правительствомъ право изданія уголовныхъ законовъ, обязательныхъ для всѣхъ. Право изданія уголовныхъ законовъ принадлежитъ и отдѣльнымъ государствамъ, но когда ихъ законы и распоряженія впадутъ въ противорѣчіе съ законами, изданными властью федеральной, федеральный законъ имѣетъ преимущество. Отсюда слѣдуетъ, что по предметамъ, исчисленнымъ въ конституціи, законы и распоряженія федеральной власти относятся ко всей массѣ населенія.

Въ конфедераціи каждое постановленіе (напримѣръ бывшаго Bundestag'а въ Германіи) приводилось въ исполненіе черезъ отдѣльныхъ властей, такъ какъ центральная власть не имѣла своихъ органовъ. Власть же федеральная, поскольку она дѣйствуетъ въ кругу своей компетенціи, обязательна для гражданъ. Отсюда ясно, почему федеральная власть имѣетъ свои органы (свои почтовыя учрежденія, финансовыя и т. д.), имѣетъ въ своемъ распоряженіи федеральныхъ должностныхъ лицъ, которыя непосредственно приводятъ въ исполненіе ея законы и распоряженія. Конечно, она можетъ пользоваться и услугами должностныхъ лицъ отдѣльныхъ государствъ, но въ этомъ случаѣ эти лица дѣйствуютъ не какъ представители отдѣльныхъ государствъ, а какъ органы федеральной власти. Такимъ образомъ, федеральное правительство имѣетъ и свои средства для осуществленія своихъ цѣлей. Въ этомъ и состоитъ весьма важное отличіе ея отъ конфедеративной власти.

Для существованія государствъ необходимы два условія: 1) существованіе особой арміи и 2) существованіе особыхъ финансовъ. И въ этихъ двухъ отношеніяхъ федеральная форма государственнаго устройства существенно отличается отъ конфедеративной. Въ конфедераціяхъ союзъ не имѣетъ своей собственной и находящейся подъ общимъ начальствомъ арміи. Союзная армія въ конфедераціи образуется изъ контингентовъ отдѣльныхъ государствъ, кантоновъ и т. п. Союзный договоръ устанавливаетъ какую либо цифру контингента, который должно выставить каждое отдѣльное государство сообразно со своими средствами. Но осуществить подобный призывъ, при отсутствіи сильной центральной власти и военной силы, почти невозможно. Германскій союзъ 1815—1866 г.г. имѣлъ на бумагѣ болѣе 600,000 войска, но во все время его существованія Европа и не подозрѣвала, что въ центрѣ ея находится такая огромная вооруженная сила, такъ какъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда союзъ хотѣлъ проявить свою силу, онъ терпѣлъ рядъ жестокихъ пораженій.

Напротивъ, при федеральномъ устройствѣ военныя силы предоставлены въ исключительное завѣдыванье центральной власти, причемъ она обладаетъ столь же исключительнымъ правомъ начальствованія надъ общими федеральными войсками. Такъ, президентъ Сѣв.-Амер. Соед. Штатовъ считается главнокомандующимъ арміи и флота: ему принадлежитъ право издавать всѣ распоряженія по арміи. То же можно сказать и о германской конституціи, по которой императоръ также считается главнокомандующимъ.

На томъ же принципѣ устроена и финансовая власть союза. Въ конфедераціи отдѣльныя государства, штаты и т. д. обязываются только вносить на покрытіе общихъ издержекъ извѣстныя контри-

буціи, субсидіи, такъ называемыя Matrikularbeiträge. Но за отсутствіемъ у центральной власти собственнаго своего финансоваго управленія и даже собственныхъ источниковъ дохода, эти взносы поступали всегда очень скудно. Для примѣра можно привести американскую конфедерацію 1776 — 1787 гг. Эта конфедерація настолько мало могла дать гарантій своей силы, что ни одно правительство не вѣрило ей въ долгъ даже такой сравнительно незначительной суммы, какъ десять милліоновъ. Дѣло доходило до того, что въ арміи солдаты, которымъ не платили жалованья, начали бунтоваться.

Напротивъ, въ федеральномъ устройствѣ союзному правительству прежде всего предоставляется право имѣть свои особые источники дохода, нѣкоторые сборы и налоги. Союзная власть имѣетъ право распоряжаться этими сборами по своему усмотрѣнію, путемъ, конечно, установленія ежегоднаго бюджета законодательнымъ порядкомъ. Такъ это, напримѣръ, дѣлаетъ американскій конгрессъ (сенатъ и палата депутатовъ). Въ Германіи имѣются еще остатки прежняго порядка вещей: германская конституція постановляетъ правиломъ, что дефицитъ въ бюджетѣ покрывается матрикулярными взносами и раскладывается по отдѣльнымъ государствамъ, сообразно распоряженіямъ имперскаго канцлера. Это средство является, впрочемъ, только добавочнымъ источникомъ дохода, такъ какъ главный источникъ составляютъ самостоятельные доходы государства (получаемые въ Германіи изъ акциза по нѣкоторымъ предметамъ, съ почтъ и телеграфовъ и т. п.), которые поступаютъ въ распоряженіе общаго имперскаго управленія.

Мы указали общія основанія федеральной власти. Конечно, въ подробностяхъ каждое государство имѣетъ свои особенности, но мы разсмотримъ ихъ впослѣдствіи, а теперь перейдемъ къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ формъ правленія. Начнемъ съ конституціонной монархіи.

КНИГА ПЕРВАЯ.

КОНСТИТУЦІОННЫЯ МОНАРХІИ.

ГЛАВА I.

Принципъ конституціонной монархіи и ея виды.

I. Разсмотрѣнію юридическихъ институтовъ конституціонной монархіи должно быть предпослано объясненіе причинъ, почему въ большинствѣ государствъ Европы эта форма правленія предпочитается; почему, несмотря на самые разнообразные политическіе перевороты, она оставалась въ цѣлости. Собственно республиканскій образъ правленія существуетъ въ двухъ государствахъ: въ Швейцаріи и во Франціи. Для насъ важны, главнымъ образомъ, эти два большихъ государства, такъ что мы можемъ оставить безъ вниманія республиканское устройство трехъ вольныхъ городовъ (Гамбурга, Бремена и Любека), республики Санъ-Марино въ Италіи, республику Андору и т. п.

При объясненіи причинъ, вызвавшихъ установленіе конституціонной формы правленія въ монархическомъ видѣ, необходимо имѣть въ виду слѣдующія соображенія:

1) что большинство европейскихъ государствъ имѣло уже свои историческія династіи и, по крайней мѣрѣ, династіи, тѣсно связанныя съ исторической судьбой страны (Гогенцоллерны въ Пруссіи, Виттельсбахи въ Баваріи и т. п.). Въ государствахъ, гдѣ династіи не для всѣхъ частей страны имѣли такое историческое значеніе, онѣ пользовались популярностью въ силу услугъ, оказанныхъ ими странѣ. Такова Пьемонтская династія, съ 1859 г. способствовавшая къ объединенію Италіи;

2) что при нормальныхъ условіяхъ государственной жизни власть монархическая является извѣстной гарантіею противъ рѣзкихъ и радикальныхъ государственныхъ переворотовъ, такъ какъ династія имѣетъ за собою извѣстныя историческія преданія;

3) что монархическая власть, гдѣ только имѣется сильная и

исторически заслуженная династія, представляетъ выгоду власти, поставленной внѣ условій борьбы партій и отдѣльныхъ классовъ. При существованіи монархической власти кладется извѣстная преграда честолюбивымъ замысламъ, которыми могутъ руководиться представители отдѣльныхъ партій. При отсутствіи такого устройства честолюбію не ставится никакихъ границъ и руководитель сильной партіи можетъ мечтать о государственномъ переворотѣ (какъ, напр., 2-е декабря 1851 г. Наполеонъ III, 18-е брюмера Наполеонъ I); и, наконецъ, 4) что при смѣнѣ политическихъ направленій въ палатахъ, при смѣнѣ министерствъ, монархъ сохраняетъ свое высокое положеніе, что онъ одинъ несмѣняемъ, отчего, при добросовѣстномъ отношеніи къ своему призванію, онъ пріобрѣтаетъ большую политическую опытность.

Но всѣ эти условія примѣнимы лишь тогда, когда династія имѣетъ свое серьезное историческое прошлое. Про современную Францію, напримѣръ, можно сказать, что всѣ династіи тамъ настолько утратили свое историческое значеніе, что едва ли можетъ быть рѣчь о возстановленіи одной изъ нихъ.

II. При опредѣленіи существа конституціонной монархіи надо имѣть въ виду какъ тѣ признаки, которыми опредѣляются монархіи вообще, такъ и особые признаки конституціонныхъ монархій. Если мы будемъ разсматривать конституціонную монархію съ точки зрѣнія общихъ признаковъ монархическихъ формъ, мы найдемъ, что въ условіяхъ этой формы верховная власть принадлежитъ одному физическому лицу, пользующемуся ею наслѣдственнымъ порядкомъ. Такимъ образомъ, 1) конституціонная монархія, подобно вообще монархическимъ формамъ, имѣетъ единоличнаго представителя государственной власти въ полномъ ея объемѣ, представителя суверенитета, и 2) государственная власть является не делегированною какимъ бы то ни было образомъ, но переходитъ изъ рода въ родъ; монархъ пользуется своею властью въ силу своего собственнаго права. Это подтверждается и конституціонными законами.

Конституціонная монархія отличается отъ другихъ видовъ монархій отправленіемъ суверенитета (exercitium juris). При разсмотрѣніи условій послѣдняго надо имѣть въ виду общіе взгляды западной Европы относительно значенія монархической власти вообще. Одно изъ характеристическихъ ученій въ этомъ отношеніи—ученіе Фридриха Юлія Шталя (умерш. въ 1861 г.). Этотъ ученый по своимъ воззрѣніямъ принадлежитъ къ консервативной партіи и въ философіи держится теологизирующаго направленія. Онъ разсматриваетъ государственную власть вообще, а монархію въ частности, какъ установленіе божественное.

Въ своемъ сочиненіи *Philosophie des Rechts* (т. II, § 74, стр. 254 и слѣд.) онъ слѣдующимъ образомъ опредѣляетъ существо монархической власти въ европейскихъ государствахъ.

„Если въ существѣ королевской власти (des Königthums) лежитъ первоначальность (Ursprünglichkeit) и самостоятельность власти, то ей ни въ какомъ случаѣ не принадлежитъ неограниченность. Неограниченная королевская власть была бы противна порядку природы, такъ какъ никакое существо не можетъ властвовать по своему личному праву (aus dem persönlichen Recht herrschen), а лишь въ формѣ призванія (eines Berufs) и въ формѣ, которая опредѣляется границами этого призванія“.

Далѣе онъ говоритъ:

„Неограниченная власть была бы противна существу государственной власти, которая требуетъ закономѣрности и твердости въ различныхъ ея органахъ. Она была бы противна происхожденію королевской власти, которая требуетъ нравственныхъ основаній, точно такъ же, какъ личность (Persönlichkeit) и свобода (Freiheit) каждаго нуждаются въ нравственномъ основаніи воли. И власть находитъ въ законѣ это нравственное основаніе (den Ethos des Staates)“.



Шталь доказываетъ, что вполнѣ неограниченной монархіи никогда не существовало. Онъ говоритъ, что характеръ европейскихъ монархій состоитъ въ томъ, что государь (der Fürst) ограниченъ правами подданныхъ и народа, чѣмъ монархъ и отличается отъ деспота. Тутъ именно и лежатъ границы государственной власти вообще и необходимость закона, равно какъ и независимыхъ судей, примѣняющихъ законъ. При болѣе развитыхъ государственныхъ учрежденіяхъ обязательно являются особыя учрежденія народнаго представительства (die Landesvertretung).

Такимъ образомъ, во мнѣніи одного изъ выдающихся германскихъ писателей лучше всего выясняется воззрѣніе на природу и существо конституціонной монархіи. Посмотримъ, въ какихъ формахъ существуютъ эти ограниченія верховной власти, о которыхъ говоритъ Шталь.

Эти ограниченія существуютъ въ отправленіи власти, при чемъ собственно въ принципѣ монархъ разсматривается, какъ глава всѣхъ государственныхъ властей. Мы укажемъ на главныя европейскія конституціи, гдѣ этотъ принципъ высказывается прямо или косвенно.

Принципъ этотъ прямо высказывается германскими конституціями, явившимися вскорѣ послѣ сверженія Наполеона: баварскою 1818 г. (тит. II, ст. 1), саксонскою, виртембергскою, баденскою и др. Въ прусской конституціи общаго опредѣленія нѣтъ, но изъ отдѣльныхъ постановленій видно, что и въ ней король разсматривается,

какъ глава всѣхъ государственныхъ властей. По статьѣ 11 датской конституціи король облеченъ высшею властью въ предѣлахъ, означенныхъ конституціею, и отправляетъ ее черезъ своихъ министровъ. Португальская конституція восприняла схему раздѣленія властей Констана. Констанъ, въ своемъ сочиненіи *Cours de politique constitutionnelle*, отступаетъ отъ ученія Монтескьё и различаетъ пять государственныхъ властей: 1) власть законодательную высшую, наслѣдственную, въ видѣ палаты пэровъ; 2) выборную законодательную власть, въ видѣ палаты депутатовъ; 3) исполнительную власть; 4) судебную, и 5) умѣряющую власть (pouvoir modérateur). Назначеніе послѣдней власти (которая должна принадлежать королю) состоитъ въ томъ, что она поддерживаетъ равновѣсіе между другими властями. По мнѣнію Констана, именно таково назначеніе королевской власти въ Англіи. Королю принадлежитъ право назначенія новыхъ пэровъ, распусканія парламента, назначенія министровъ, судей—словомъ всѣ права, которыя должны принадлежать тому государственному установленію, которое поставлено выше всѣхъ государственныхъ властей. Всѣ эти мысли Констана нашли себѣ примѣненіе въ португальской конституціи: въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ говорится о pouvoir modérateur, именно и заключаются постановленія о королевской власти.

Итакъ, по общимъ постановленіямъ конституцій король разсматривается какъ представитель государственной власти во всѣхъ ея отношеніяхъ. Но существо конституціонной монархіи осуществляется тѣмъ, что она поставлена въ особыя условія.

Подъ осуществленіемъ государственной власти въ особыхъ условіяхъ мы подразумѣваемъ зависимость королевской власти отъ конституціонныхъ законовъ. Королевская власть можетъ быть разсматриваема какъ произведеніе основныхъ законовъ страны, которыми опредѣляются ея права и прерогативы. Такъ различали эту власть англійскіе юристы. Еще средневѣковой писатель Брактонъ опредѣляетъ, что король Англіи принимаетъ верховную власть, и этимъ опредѣляется его верховное положеніе среди прочихъ лицъ королевства, что онъ не зависитъ ни отъ равныхъ, ни отъ высшихъ, а потому „король долженъ быть не подъ человѣкомъ, а подъ Богомъ и закономъ. Ибо законъ дѣлаетъ короля (Quia lex facit regem)“.

Въ томъ же смыслѣ разсматриваетъ королевскую власть въ Англіи и Фортескью, воспитатель принца Эдуарда, сына Генриха VI, въ сочиненіи *De laudibus legum Angliae*. Онъ различаетъ два вида монархій: монархію политическую и монархію королевскую. Примѣромъ королевской монархіи Фортескью приводитъ Францію: тамъ король выше закона—si veut le roi, si veut la loi. Англія же—примѣръ политической монархіи: королевская власть въ ней одно изъ

государственныхъ установленій. „Въ Англіи король не можетъ хотѣть того, чего нѣтъ въ законѣ“.

Эти принципы повторяются всѣми англійскими писателями.

Указанія на подробную литературу по этому предмету мы найдемъ у Моля въ его *Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften*, т. II, также въ томѣ II *Политической философіи* — лорда Брума.

Изъ Англіи эти принципы перешли вмѣстѣ съ конституціонными воззрѣніями на континентъ Европы и въ наше время раздѣляются нѣмецкими учеными, которые старались доказать, что эти принципы вполнѣ нѣмецкаго происхожденія. Послѣднее, впрочемъ, можно считать патріотическимъ увлеченіемъ.

Германъ Шульце, въ своемъ учебникѣ прусскаго государственнаго права, говоритъ: „прусское государственное право опредѣляетъ, что король, въ силу своего собственнаго права, является представителемъ государственной власти, но король стоитъ не внѣ государства и не надъ государствомъ, а въ государствѣ (nicht über dem Staat, nicht ausser dem Staat, sondern im Staat); слѣдовательно, его права и прерогативы опредѣляются содержаніемъ закона. Король не можетъ дѣлать ничего, чего онъ не можетъ по праву, въ силу закона: nihil aliud potest rex, nisi quod de jure potest“.

III. Установленіе и опредѣленіе извѣстныхъ принциповъ предполагаетъ извѣстныя формы, въ которыхъ осуществляются эти принципы. Остановимся на разсмотрѣніи данныхъ формъ, выраженныхъ въ конституціяхъ.

Прежде всего намъ представляется вопросъ: если король является носителемъ верховной власти, которую осуществляетъ въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ, то гдѣ намъ искать гарантій его дѣйствіямъ? Эта формула дана была нами выше: 1) конституціонный монархъ отправляетъ свой суверенитетъ на основаніи конституціонныхъ законовъ, и 2) въ извѣстныхъ случаяхъ для него требуется согласіе другихъ учрежденій, именно народнаго представительства. Такъ, законодательная власть принадлежитъ королю въ томъ смыслѣ, что только норма, исходящая отъ короля и имъ утвержденная, можетъ имѣть силу закона, можетъ быть обнародована и т. д. Король дѣлаетъ законъ закономъ. Но для изданія закона король нуждается въ согласіи народнаго представительства, законъ долженъ подвергнуться разсмотрѣнію народнаго представительства. Королю принадлежитъ только: 1) санкція закона, 2) право veto, несогласія съ проектомъ, предложеннымъ палатами, и 3) обнародованіе закона. Такимъ же образомъ установленіе налоговъ, годового бюджета и т. п., требуютъ согласія народнаго представительства.

Что же касается исполнительной власти, то король осуще-

ствляетъ ее подъ отвѣтственностью министровъ, по той причинѣ, что королевская власть не даетъ возможности привлечь къ отвѣтственности ея представителя, монарха. Неотвѣтственность монарха слѣдуетъ понимать въ томъ смыслѣ, что, во-первыхъ, король не можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности обыкновеннымъ законнымъ порядкомъ. Суды надъ королями, о которыхъ передаетъ намъ исторія, были революціонными актами; слѣдовательно, они выходили изъ предѣловъ юридическихъ условій и средствъ. Карлъ I, привлеченный къ суду послѣ своего низверженія, имѣлъ полное основаніе спросить: на какомъ правѣ онъ привлеченъ къ суду? Таковъ же характеръ суда надъ Людовикомъ XVI. Во-вторыхъ, въ силу своей королевской прерогативы личность короля неприкосновенна; это необходимый коррелатъ положенія, что король неотвѣтственъ. Эта неприкосновенность (Unverletzlichkeit) короля заключается въ томъ, что 1) всякія посягательства на его жизнь, честь и т. п. облагаются обыкновенными законами болѣе сильною отвѣтственностью: они разсматриваются какъ государственныя преступленія и приравниваются къ государственной измѣнѣ; подобныя постановленія мы встрѣчаемъ во всѣхъ конституціонныхъ монархіяхъ; 2) неприкосновенность короля устраняетъ возможность примѣненія къ нему какихъ либо карательныхъ мѣръ за дѣйствія, совершенныя при отправленіи имъ своихъ обязанностей, и это даже въ томъ случаѣ, если онъ низложенъ.

По этимъ то причинамъ неприкосновенность короля влечетъ за собою принципъ отвѣтственности министровъ, т.-е. оффиціальныхъ совѣтниковъ короля. Ниже мы разсмотримъ условія министерской отвѣтственности, теперь же скажемъ, что она дополняетъ собою принципъ неприкосновенности монарха.

Но если король дѣйствуетъ черезъ отвѣтственныхъ министровъ, то, при условіяхъ конституціоннаго управленія, онъ не можетъ распоряжаться лично. Каждый актъ государственной власти долженъ исходить черезъ посредство лицъ, принимающихъ на себя отвѣтственность за извѣстное дѣйствіе.

Начало министерской отвѣтственности устранялось бы, если бы какой нибудь приказъ былъ изданъ безъ контрасигнированія министерства; при повтореніи такихъ случаевъ правленіе изъ конституціоннаго превратилось бы въ личное. Изъ этого еще не слѣдуетъ, что король долженъ давать свое согласіе на всѣ мѣры, предлагаемыя министрами. Право veto принадлежитъ ему въ этомъ отношеніи еще въ болѣе широкихъ размѣрахъ, чѣмъ въ парламентѣ, такъ какъ оно распространяется на лицъ, имъ же назначенныхъ.

Изъ исторіи Англіи извѣстно, напримѣръ, что король Георгъ III постоянно останавливалъ мѣры даже такого сильнаго министерства,

какъ Вильяма Питта Младшаго. Подобные примѣры встрѣчаются и въ царствованіе королевы Викторіи.

Король, затѣмъ, не лишается права инціативы въ извѣстныхъ дѣлахъ, но для осуществленія извѣстныхъ мѣръ онъ долженъ найти лицо среди своихъ совѣтниковъ, которое взяло бы на себя отвѣтственность передъ палатами.

Этими началами конституціонное управленіе отличается отъ управленія личнаго. Въ этомъ именно смыслѣ англійскіе юристы говорятъ о „безличности" королевской власти.

IV. Установивъ общія начала конституціонной монархіи, мы обратимся теперь къ разсмотрѣнію вопроса о практическомъ примѣненіи этихъ началъ въ отдѣльныхъ европейскихъ государствахъ, такъ какъ эти начала не имѣютъ однообразнаго примѣненія, что зависитъ какъ отъ самаго способа и условій происхожденія нѣкоторыхъ европейскихъ государствъ, такъ равно и отъ отношенія королевской власти къ народному представительству.

Прежде всего, мы должны обратить вниманіе на тѣ государства, принципы которыхъ, повидимому, противорѣчатъ основному началу конституціонной монархіи, въ силу котораго власть монарха не есть власть производная, а дѣйствуетъ и существуетъ по собственному праву. Такъ, среди европейскихъ конституцій имѣются такія, которыя провозглашаютъ принципъ народнаго верховенства. Такова, именно, бельгійская конституція 1831 года, статья 25 которой гласитъ, что верховная власть принадлежитъ народу, и что всѣ власти, дѣйствующія въ государствѣ, дѣйствуютъ лишь въ силу народнаго полномочія. Этой статьѣ соотвѣтствуетъ также ст. 31 румынской конституціи и ст. 21 греческой. Но такъ какъ послѣднія двѣ конституціи заимствовали свои постановленія изъ конституціи бельгійской, и потому самостоятельнаго интереса не представляютъ, то мы остановимся на изученіи и объясненіи только бельгійской конституціи, потому что условія возникновенія бельгійскихъ учрежденій представляютъ въ данномъ случаѣ особенный интересъ. Бельгія, какъ извѣстно, образовала самостоятельное государство путемъ революціи 1830 года; до этого года, въ силу постановленій Вѣнскаго трактата 1815 г., она была соединена съ Голландіею и, слѣдовательно, считалась составною частью Нидерландовъ. Несмотря на то, что сила Вѣнскаго трактата была гарантирована большинствомъ европейскихъ государствъ, Бельгія въ 1830 году возстала противъ Голландіи съ цѣлью образовать изъ себя самостоятельное государство и, при поддержкѣ Франціи и Англіи, достигла самостоятельности, давъ себѣ ту форму правленія, которая наиболѣе соотвѣтствовала желаніямъ бельгійскаго народа. Пока европейскія государства обсу-

ждали бельгійскую революцію, условія независимости и вопросъ о будущей формѣ правленія Бельгіи съ точки зрѣнія международнаго права, Брюссельскій конгрессъ занимался обсужденіемъ конституціи, которая, наконецъ, была принята и провозглашена, и по которой престолъ былъ предложенъ Леопольду Саксенъ-Кобургскому. Эти факты объясняютъ смыслъ бельгійской конституціи; изъ самаго способа возникновенія бельгійскаго государства дѣлается понятнымъ, почему его конституція, какъ сказано выше, провозгласила народный суверенитетъ. Въ самомъ дѣлѣ, когда ст. 25 конституціи 1831 года говоритъ, что верховная власть принадлежитъ народу, то это должно пониматься въ томъ смыслѣ, что форма правленія въ Бельгіи установлена волею бельгійскаго народа, т.-е. что народъ имѣетъ учредительную власть. Это соотвѣтствуетъ и постановленіямъ бельгійской конституціи о ревизіи, о которой у насъ шла рѣчь раньше. Какъ извѣстно, по утвержденіи королемъ постановленія палатъ о ревизіи конституціи, палаты немедленно распускаются, и происходитъ новое избраніе народныхъ представителей съ нарочитою цѣлью дать возможность въ лицѣ ихъ всему бельгійскому народу высказать свои мнѣнія и волю относительно той или другой подробности конституціоннаго акта. Такимъ образомъ, принципъ народнаго суверенитета, провозглашенный бельгійскою конституціею, долженъ быть отнесенъ спеціально *къ происхожденію* этого государства и его слѣдуетъ понимать въ томъ смыслѣ, что какъ форма правленія, такъ и всѣ власти въ государствѣ учреждаются волею бельгійскаго народа, выраженной въ конституціонномъ актѣ. Волею народа учреждается также и королевская власть, дѣйствующая, какъ и въ другихъ государствахъ, въ общихъ условіяхъ дѣйствія всякой королевской власти и, слѣдовательно, въ условіяхъ наслѣдственности. Такъ, ст. 60 бельгійской конституціи опредѣляетъ, что права власти исполнительной и пр. принадлежатъ королю, званіе котораго наслѣдственно въ такой-то династіи и въ такомъ-то порядкѣ. Эти постановленія бельгійской конституціи по сущности своей не противорѣчатъ началамъ конституціонной монархіи. Вышеприведенными соображеніями относительно связи, существующей между прозозглашеніемъ народнаго суверенитета и между способомъ возникновенія государства, объясняется также и часть титула, который носитъ итальянскій король. Онъ пишется: „Божіею милостью и волею народа". Это прибавленіе къ обычному титулу монарха явилось съ 1861 года. По статуту пьемонтскаго королевства 1848 г., ставшему потомъ, при объединеніи Италіи, общимъ статутомъ итальянскаго королевства, принципъ конституціонной монархіи опредѣляется такъ же, какъ и въ другихъ государствахъ. Очевидно, слѣдовательно, что вновь явившаяся прибавка къ титулу

относится не столько къ прерогативамъ королевской власти, оставшимся тѣми же, какъ и по статуту 1848 года, сколько къ способу самаго возникновенія итальянскаго королевства. Этотъ выводъ подтверждается и подробностями историческаго хода итальянскаго объединенія. Оно, какъ извѣстно, началось, главнымъ образомъ, съ 1859 года; до тѣхъ же поръ всѣ политическія стремленія и попытки къ объединенію итальянцевъ (1830 и 1848 гг.) разбивались передъ иноземнымъ вмѣшательствомъ и въ особенности передъ противодѣйствіемъ Австріи, не желавшей оставить выгоднаго положенія, занятаго ею въ Италіи. Послѣ Крымской кампаніи, въ которой, какъ извѣстно, на правахъ союзника приняла участіе и кучка сардинскихъ войскъ, итальянскій министръ гр. Кавуръ сблизился съ Наполеономъ III и съумѣлъ привлечь его симпатію на сторону Италіи. Черезъ 3 года послѣ заключенія Парижскаго мира 1856 года, началась война Италіи и Франціи противъ Австріи. Но успѣхи французскаго оружія произвели тревогу во всей Германіи и въ особенности въ Пруссіи, которая стала даже мобилизировать войска. Вслѣдствіе этого, между воюющими сторонами открылись переговоры, и было заключено перемиріе въ Виллафранкѣ, при чемъ для Италіи выговорена была Ломбардія. Но Наполеонъ, хотя и отступилъ отъ предположенной цѣли кампаніи, которая должна была сдѣлать Италію свободной до Адріатическаго моря, тѣмъ не менѣе въ переговорахъ съ Кавуромъ, какъ бы въ утѣшеніе за виллафранкскую неудачу, далъ ему понять, что окончательный исходъ предположеннаго дѣла объединенія будетъ зависѣть отъ того, что̀ сдѣлаютъ для него сами итальянцы. Кавуръ понялъ это въ смыслѣ согласія со стороны Наполеона на привлеченіе къ національному движенію другихъ государствъ, на которыя дробилась тогдашняя Италія. И, дѣйствительно, повсюду въ Италіи, кромѣ Папской области, въ Моденѣ, Тосканѣ и др. государствахъ начались возстанія, и мало-по-малу итальянскіе потентаты стали исчезать. И затѣмъ, когда Гарибальди удалось изгнать изъ Неаполя Бурбоновъ, произведены были народныя голосованія, плебесциты, о присоединеніи возставшихъ государствъ къ Пьемонту. Эти плебесциты высказались за присоединеніе, что̀ и означало утвержденіе единства Италіи. Такимъ образомъ, слѣдовательно, нынѣшнее итальянское королевство создано волею народа, или, правильнѣе сказать—волею тѣхъ народовъ, которые добровольно пожелали присоединиться къ Пьемонту. Исключеніе представляетъ Венеція, которая была присоединена къ итальянскому королевству въ 1866 году по окончаніи Австро-Прусской войны, въ которой Италія приняла участіе въ качествѣ союзника Пруссіи. Хотя итальянскія войска и были разбиты, но послѣ погрома Австріи со стороны пруссаковъ подъ Садовой

(Кениггрецъ), австрійскій императоръ принужденъ былъ, избѣгая необходимость уступить часть территоріи непосредственно въ руки разбитаго имъ врага, передать Венецію Наполеону III, а этотъ, съ своей стороны, какъ бы пожаловалъ эту провинцію итальянскому королевству. Такова исторія объединенія Италіи.

Такимъ образомъ, для большинства бывшихъ итальянскихъ государствъ прибавленіе къ титулу короля: „волею народа“, указываетъ на образованіе итальянскаго государства; но это прибавленіе не обозначаетъ какихъ либо измѣненій объема и силы королевскихъ прерогативъ или условій королевской власти, которыя и понынѣ опредѣляются тѣмъ же пьемонтскимъ статутомъ 1848 года, который, какъ сказано, содержитъ обычный королевскій титулъ.

V. Объяснивъ эти кажущіяся отступленія отъ принципа конституціонной монархіи, обратимся теперь къ разсмотрѣнію болѣе существенныхъ различій въ примѣненіи этого начала на практикѣ, т.-е. къ различію въ условіяхъ осуществленія и отправленія государственной власти. Съ этой точки зрѣнія всѣ конституціонныя монархіи могутъ быть раздѣлены на 2 группы: 1) на монархіи парламентскія и 2) на собственно конституціонныя монархіи въ тѣсномъ смыслѣ, или *дуалистическія*, по выраженію Робертъ фонъ-Моля. Надо замѣтить, впрочемъ, что выраженія: „парламентская монархія“ и „конституціонная монархія“ не указываютъ на различіе формы правленія въ государствахъ, которыя носятъ эти названія, они указываютъ лишь на разницу въ способахъ осуществленія монархическихъ правъ и относятся исключительно къ тѣмъ или другимъ условіямъ управленія. Въ самомъ дѣлѣ, съ юридической точки зрѣнія, напр., англійскій король ничѣмъ не отличается отъ короля прусскаго: одинъ пишется „Dei gratia“, а другой „von Gottes Gnaden“ [1]). Королю англійскому также принадлежитъ право назначать и увольнять министровъ въ томъ же размѣрѣ и въ тѣхъ же условіяхъ, какъ королю прусскому или австрійскому. Право королевскаго veto принадлежитъ англійскому королю на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и прочимъ монархамъ. Слѣдовательно, для проведенія границы между конституціонной въ тѣсномъ смыслѣ монархіей и монархіей парламентской нужно исходить изъ особыхъ условій, а не изъ общаго начала, которое совершенно одинаково для обѣихъ монархій, такъ какъ и та и другая признаютъ, что король есть глава государства и пр. Особыя условія, кладущія границу и опредѣляющія разницу между монархіями, о которыхъ идетъ рѣчь, вырабатываются, главнымъ образомъ, практикой и заключаются въ частностяхъ консти-

---

[1]) Король англійскій титулуется сверхъ сего и „fidei defensor“.

туціонныхъ законовъ, нисколько не касаясь общихъ началъ государственнаго устройства. Съ этой точки зрѣнія, т.-е., съ точки зрѣнія практики и частностей государственнаго устройства, различіе между конституціонной и парламентской монархіями заключается, ближайшимъ образомъ, въ условіяхъ отправленія королевской исполнительной власти. Въ монархіяхъ парламентскихъ дѣйствительная власть управленія сосредоточивается въ народныхъ представителяхъ вообще, и въ нижней палатѣ въ особенности, при чемъ кабинетъ является представителемъ парламентскаго большинства. Вслѣдствіе этого, хотя въ принципѣ королю и принадлежитъ право назначать министровъ по своему усмотрѣнію, но на практикѣ король обращается для составленія министерства къ вождю той партіи, которая въ данную минуту имѣетъ за собой парламентское большинство. Парламентская исторія Англіи въ теченіе послѣдняго времени наглядно свидѣтельствуетъ, что такой способъ составленія кабинета прочно установился и осуществляется такъ правильно, что почти безошибочно можно предсказывать составъ кабинета, зная, къ какой партіи принадлежитъ парламентское большинство, и кто ея вождь. Такъ, въ теченіе послѣднихъ 20 лѣтъ, когда власть попремѣнно колебалась между консервативной партіей (тори) и либеральной (виговъ), во главѣ которыхъ стояли Дизраэли и Гладстонъ, можно было напередъ утверждать, что въ томъ случаѣ, если торжествуетъ первая, къ составленію кабинета будетъ приглашенъ Дизраэли; въ случаѣ же парламентскаго большинства либераловъ, во главѣ управленія станетъ Гладстонъ. Однако, и самъ король не остается безъ вліянія на составъ кабинета въ томъ смыслѣ, что онъ можетъ устранить изъ кабинета личность, ему не нравящуюся, или настоять на приглашеніи въ кабинетъ лица ему угоднаго. И собственно въ англійской практикѣ фактическое вліяніе короля представляется въ этомъ отношеніи весьма существеннымъ, такъ что хотя король и принужденъ для составленія кабинета обращаться съ приглашеніемъ къ вождю господствующей партіи, тѣмъ не менѣе распредѣленіе министерскихъ портфелей происходитъ по соглашенію короля съ будущимъ главой кабинета.

Ту же самую парламентскую практику мы встрѣчаемъ и въ Бельгіи, хотя тамъ королевская власть и не имѣетъ такого престижа, какой создался для нея въ Англіи путемъ историческихъ традицій; но и въ Бельгіи не трудно предсказать составъ кабинета, зная исходъ выборовъ. Тамъ, главнымъ образомъ, существуютъ двѣ партіи: либераловъ и клерикаловъ, и министерство берется либо отъ той, либо отъ другой партіи, смотря по тому, которая изъ нихъ господствуетъ въ данную минуту. Въ этомъ отношеніи Бельгія представляетъ болѣе

яркій и полный образецъ парламентской монархіи, чѣмъ Англія, главнымъ образомъ потому, что, какъ только что упомянуто, въ Бельгіи королевская власть не пользуется такимъ авторитетомъ, какой признается за ней въ Англіи. Поэтому нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что въ теченіе какихъ нибудь трехъ, четырехъ лѣтъ бельгійскій король утверждаетъ, напримѣръ, два закона по народному образованію, изъ коихъ одинъ противорѣчитъ другому. Такъ, въ 1879 г. либеральное министерство провело свой законъ по этому предмету, а нѣсколько лѣтъ спустя католическое министерство, взявшее власть послѣ благопріятныхъ для католической партіи выборовъ, свой. И тотъ и другой законъ бельгійскимъ королемъ былъ утвержденъ.

VI. Но начала парламентскаго управленія могутъ примѣняться не во всѣхъ государствахъ. Разсматривая историческія условія, при которыхъ оно возникаетъ, мы можемъ принять за общее правило, что такое парламентское управленіе возможно въ такихъ государствахъ, гдѣ королевская власть происхожденія новаго и не имѣетъ за собою такихъ преданій древности, какъ въ Англіи, или, по крайней мѣрѣ, гдѣ сама династія является новою и, въ силу этого, должна, по необходимости, опираться на ту партію, которая призвала ее на престолъ.

Таково положеніе именно Англіи. Королевская власть въ Англіи древняго происхожденія; въ исторіи Англіи былъ только одинъ промежутокъ въ преемственномъ теченіи королевской власти, именно, во время англійской республики съ 1649 по 1660 г., когда, послѣ казни короля Карла I и изгнанія Стюартовъ, Долгій Парламентъ провозгласилъ республику и передалъ власть Оливеру Кромвелю. Спустя 11 лѣтъ безкоролевія, англійскій народъ съ нѣкоторою даже страстностью снова бросился въ условія своего прежняго государственнаго устройства: король, свободный парламентъ и старые законы и обычаи государства воскресли съ новою силою. И до нашего времени королевская власть является національнымъ англійскимъ учрежденіемъ, освященнымъ вѣками; сомнительно даже, чтобы ослабленіе англійской королевской власти могло повлечь когда нибудь уничтоженіе ея. Но если королевская власть Англіи имѣетъ столь древнее происхожденіе, то представители ея происхожденія сравнительно недавняго. Нынѣшняя династія явилась въ Англіи съ 1714 г., и партія, на которую она должна была опереться, была той революціонной партіей, которая совершила революцію 1688 года и призвала на англійскій престолъ ганноверскую династію. Вслѣдствіе этого, королевская власть была представлена вначалѣ не только лицами, чуждыми англійской націи, но и въ теченіе долгаго времени не могшими привыкнуть къ ней и ея порядкамъ. Извѣстно, что ганновер-

скіе курфюрсты не владѣли даже англійскимъ языкомъ. Очевидно, что при такихъ условіяхъ короли ганноверской династіи должны были по необходимости опираться на парламентское большинство. Положеніе дѣлъ измѣнилось при Георгѣ III, родившемся въ Англіи и получившемъ англійское воспитаніе; онъ, тотчасъ же по воцареніи, обнаружилъ стремленіе къ личному управленію, чего въ значительной степени ему и удалось достигнуть. Такъ, во многихъ случаяхъ онъ поддерживалъ министерство, которое не имѣло за собою парламентскаго большинства, или просто назначалъ туда лицъ, явно непопулярныхъ, но зато лично ему извѣстныхъ. Таково было, напр., назначеніе главою министерства лорда Бьюта. Когда неудовольствіе англичанъ заставило послѣдняго удалиться, то король, хотя и принужденъ былъ назначить кабинетъ изъ парламентскаго большинства, тѣмъ не менѣе, интриговалъ противъ собственныхъ министровъ при помощи своихъ совѣтниковъ, такъ называемыхъ „друзей короля". Словомъ, Георгъ III прибѣгалъ къ различнымъ способамъ, чтобы осуществить систему личнаго управленія, къ которому онъ стремился. Мэй, въ своей *Исторіи англійской конституціи* говоритъ, что во второй половинѣ XVIII столѣтія королевскіе прерогативы, въ смыслѣ личнаго управленія, дѣлаютъ большіе успѣхи, такъ что даже такая сильная личность, какъ лордъ Чатамъ (Питтъ Старшій) не могъ бороться съ вліяніемъ „друзей короля". И только тогда, когда составъ кабинета одинаково совпалъ и съ парламентскимъ большинствомъ и съ желаніемъ короля, какъ то случилось въ эпоху французской революціи, только тогда и могло явиться такое сильное министерство, какимъ было министерство Вильяма Питта Младшаго съ 1782 г. Однако, несмотря на всѣ мѣры, предпринимавшіяся для усиленія королевской власти, въ концѣ концовъ парламентская система восторжествовала, особенно въ нынѣшнемъ столѣтіи, когда избирательное право значительно было расширено. Мы увидимъ ниже, что организація парламентскихъ выборовъ въ XVIII столѣтіи въ такой степени ограничивала кругъ избирателей, что парламентъ являлся выразителемъ интересовъ только одного аристократическаго класса. Но съ реформы 1832 года, когда основанія представительства измѣнились въ томъ смыслѣ, что избирательное право расширилось и стало обнимать всѣхъ зажиточныхъ и самостоятельныхъ гражданъ, и безъ того уже значительная сила нижней палаты, а вмѣстѣ съ ней и парламентская система, окончательно установилась и восторжествовала.

Въ другихъ условіяхъ находятся государства съ династіями, которыя имѣютъ за собой длинное историческое прошлое, и которымъ сами государства обязаны своимъ положеніемъ. Таковы именно германскія государства, гдѣ династіи ведутъ свое начало съ очень древ-

няго времени, такъ что въ нихъ, сравнительно съ учрежденіемъ королевской власти, учрежденія народнаго представительства являются сравнительно новыми. Въ Англіи, напримѣръ, первые короли ганноверской династіи нашли незапамятно-древніе обычаи и законы; напротивъ, въ Германіи народное представительство застало сильную королевскую власть, которая хотя и сдѣлала уступки новому времени, тѣмъ не менѣе осталась главнымъ основаніемъ государственнаго устройства. Къ этому присоединяются и другія соображенія. Выработкѣ англійскихъ представительныхъ учрежденій способствовало въ значительной степени островное положеніе страны, вслѣдствіе чего гарантированная отъ внезапныхъ вторженій непріятеля Англія могла обходиться небольшимъ, сравнительно, войскомъ. Не то мы видимъ въ государствахъ континентальныхъ; для нихъ, по неразрѣшимости вопроса о мирѣ и всеобщемъ разоруженіи, становится необходимымъ все болѣе и болѣе увеличивать войска и расходы на нихъ, вслѣдствіе чего вооруженная сила континентальныхъ государствъ чрезвычайно велика; велика, слѣдовательно, и сила королевской власти, которая на нее опирается. Затѣмъ и въ самыхъ постановленіяхъ конституцій имѣются частныя отступленія существенной важности, дающія большій просторъ королевской власти въ смыслѣ предоставленія ей большей власти въ управленіи.

VII. Одинъ изъ существенныхъ признаковъ парламентскаго управленія заключается въ томъ, что министерство является органомъ парламентскаго большинства, т.-е. той партіи, которая въ данную минуту получила перевѣсъ на выборахъ. Затѣмъ, какъ бы дополненіемъ этого принципа и гарантіею для его осуществленія, является начало отвѣтственности министровъ. Послѣдняя проявляется въ двоякомъ видѣ: 1) какъ юридическая отвѣтственность, имѣющая мѣсто въ томъ случаѣ, когда министерство нарушило конституцію или законы страны, когда оно въ цѣломъ своемъ составѣ или въ лицѣ отдѣльныхъ своихъ членовъ совершило дѣянія, которыя могутъ явиться предметомъ уголовнаго преслѣдованія и обвиненія противъ министровъ, вчиняемаго нижней палатой и разрѣшаемаго судомъ или верхней палатой, какъ въ Англіи, или высшаго судебнаго установленія, какъ въ другихъ европейскихъ государствахъ; 2) отвѣтственность министровъ обнаруживается въ той формѣ, что палаты имѣютъ средства для ближайшаго контроля надъ дѣятельностью министровъ и имѣютъ возможность по поводу отдѣльныхъ дѣйствій или общихъ мѣръ, предпринимаемыхъ министерствомъ, высказать, что данное министерство утратило довѣріе палаты, вслѣдствіе чего потерпѣвшее пораженіе министерство подаетъ въ отставку, если, впрочемъ, оно не рискнетъ посовѣтовать королю распустить палату и назначить новые выборы

въ надеждѣ, что они дадутъ большинство, благопріятное для принятаго направленія политики.

Этими существенными условіями организаціи и отвѣтственности министерства опредѣляется и самый составъ кабинета. Этотъ составъ является однороднымъ, т.-е. лица, его составляющія, назначаются изъ одной и той же партіи. Въ рѣдкихъ случаяхъ, когда ни одна изъ партій не имѣетъ за собою парламентскаго большинства, или когда большинство это является сомнительнымъ, возможно коалиціонное министерство, составленное изъ лицъ, принадлежащихъ къ разнымъ партіямъ; но такія министерства обыкновенно недолговѣчны; прочны лишь тѣ, за которыми стоитъ большинство въ палатахъ.

Однороднымъ составомъ кабинета опредѣляется по необходимости и солидарная отвѣтственность министровъ; какъ относительно отдѣльныхъ мѣръ, такъ и относительно общаго направленія политики министерство несетъ круговую отвѣтственность, вслѣдствіе чего потерпѣвшее общее пораженіе министерство подаетъ въ отставку въ полномъ составѣ. Отсюда видно, что отвѣтственность министерства обезпечивается двумя способами: 1) по такимъ дѣйствіямъ министерства, которыя заключаютъ въ себѣ признаки преступленія по должности, министры привлекаются къ отвѣтственности по правиламъ, которыя содержатъ указанія поводовъ для такого привлеченія, организацію суда и подробности судебной процедуры; 2) отвѣтственность кабинета обезпечивается, сверхъ того, и дѣйствительнымъ вліяніемъ парламентскаго большинства, какъ на образованіе министерства, такъ и на удержаніе лицъ его составляющихъ подъ своей непосредственной властью. Въ этомъ отношеніи въ Англіи и Бельгіи выработались точныя условія министерской отвѣтственности въ обѣихъ формахъ. Въ Пруссіи такихъ условій не выработалось, хотя формально признаются относительно этого тѣ же начала, что и въ Англіи. Это видно изъ постановленій прусской конституціи, по которой исполнительная власть сосредоточивается въ рукахъ короля (ст. 45), въ силу чего ему предоставляется право назначать и увольнять министровъ, при чемъ особа короля считается священной и неприкосновенной, а отвѣтственность несетъ министерство (ст. 44). Рядомъ съ этимъ, статья 61 гласитъ слѣдующее: министерство можетъ быть обвинено и привлечено къ отвѣтственности постановленіемъ одной изъ палатъ за нарушеніе конституціи, подкупъ или измѣну. По возбужденному обвиненію рѣшеніе постановляется высшимъ судомъ монархіи, оберъ-трибуналомъ, въ соединенномъ засѣданіи всѣхъ отдѣленій. Ближайшее опредѣленіе случаевъ отвѣтственности, порядка процесса и наказанія предоставляется особому закону.

Сопоставляя вышеприведенныя статьи прусской конституціи съ соотвѣтствующими постановленіями англійскаго права, мы не увидимъ принципіальной разницы въ условіяхъ королевской власти въ Пруссіи и Англіи. Такъ, ст. 45 не предоставляетъ прусскому королю больше правъ, сравнительно съ правами, предоставленными англійскому или бельгійскому королю: прусскій король назначаетъ и увольняетъ министровъ, но это есть общее постановленіе конституціоннаго права. Но, обращаясь къ условіямъ примѣненія этого начала, мы видимъ, что въ Пруссіи король можетъ назначать министровъ по личному своему усмотрѣнію, даже изъ лицъ, не принадлежащихъ къ составу палатъ. Такъ, въ 1862 году Бисмаркъ, занимавшій до сего времени постъ посланника въ Парижѣ, былъ назначенъ министромъ-президентомъ, несмотря на то, что онъ не былъ членомъ ни одной изъ палатъ. Затѣмъ, въ Пруссіи относительно состава кабинета не имѣется никакихъ условій, требующихъ его однородности: министерство можетъ быть составлено изъ лицъ, принадлежащихъ къ различнымъ партіямъ и исповѣдующихъ различныя политическія убѣжденія, но обязанныхъ исполнять лишь то, что требуется политикой и соображеніями высшаго правительства. Вслѣдствіе этого, въ одной изъ своихъ парламентскихъ рѣчей Бисмаркъ, обращаясь къ рейхстагу, говорилъ: „мы не ваши министры, а его величества короля“, т.-е. этимъ хотѣлъ сказать, что прусскіе министры не нуждаются въ поддержкѣ парламентскаго большинства, и что министерство есть отдѣльный отъ рейхстага элементъ исполнительной власти. И дѣйствительно, исторія состава прусскаго министерства показываетъ, что при избраніи и назначеніи министровъ принималось во вниманіе не настроеніе парламентскаго большинства, а соотвѣтствіе избираемаго политикѣ министра-президента. Такъ, въ теченіе 1872—74 гг., когда въ Пруссіи открылся такъ называемый культуркампфъ и готовились извѣстные майскіе законы антиклерикальнаго духа, то потребовался подходящій для того министръ, каковымъ и оказался Фалькъ. Потомъ, когда Бисмаркъ открылъ борьбу съ національно-либеральной партіей, и когда для этого потребовалось сдѣлать уступки клерикаламъ, то Фалькъ оказался неудобнымъ, и портфель министра народнаго просвѣщенія и духовныхъ дѣлъ былъ врученъ Путткаммеру. Такимъ образомъ, министромъ назначался тотъ, кто подходилъ въ данную минуту къ политикѣ министра-президента.

Затѣмъ, сопоставляя ст. 44 и 61, мы увидимъ, что для примѣненія принциповъ, которые провозглашаются въ этихъ статьяхъ, не выработано никакихъ условій, вслѣдствіе чего въ Пруссіи министерская отвѣтственность существуетъ только на бумагѣ. Ст. 44 проводитъ общій принципъ министерской отвѣтственности; ст. 61 го-

ворить, что министры могутъ быть привлечены къ отвѣтственности за то-то и то-то по постановленію одной изъ палатъ, при чемъ рѣшеніе по внесенному обвиненію произноситъ высшій въ монархіи судъ; но ближайшее опредѣленіе случаевъ отвѣтственности, организаціи суда и порядка судебной процедуры и наказанія предоставляется особому закону. Слѣдовательно, до тѣхъ поръ, пока этотъ особый законъ не дастъ соотвѣтственныхъ опредѣленій, статья 61 не можетъ имѣть примѣненія. Въ такомъ положеніи, дѣйствительно, состоитъ дѣло и по сіе время, ибо этого особаго закона нѣтъ, такъ какъ проектъ его, внесенный въ палату господъ, былъ ею отвергнутъ. Такимъ образомъ, въ Пруссіи министерской отвѣтственности вовсе не существуетъ: она провозглашается только въ принципѣ, но самый принципъ практическаго примѣненія не имѣетъ, и въ этомъ отношеніи Пруссія идетъ далѣе требованій самаго ограниченнаго конституціонализма.

На примѣрѣ Пруссіи мы видимъ, ближайшимъ образомъ, различіе двухъ типовъ конституціонной монархіи: монархіи съ парламентскимъ управленіемъ и монархіи съ управленіемъ отдѣльнымъ и независимымъ отъ парламента. Въ условіяхъ такой конституціонной монархіи (въ тѣсномъ смыслѣ) народные представители призываются къ участію только въ нѣкоторыхъ государственныхъ дѣлахъ, кругъ которыхъ достаточно тѣсно ограниченъ. Такъ, имъ предоставляется вотировать законы, обсуждать и утверждать бюджетъ. Но и относительно бюджетнаго права прусская конституція содержитъ въ себѣ значительныя ограниченія, которыя съ особенною силою обнаруживаются въ случаяхъ конфликта (извѣстно, что Бисмаркъ нѣсколько лѣтъ собиралъ подати и расходовалъ ихъ безъ всякаго утвержденія бюджета со стороны палатъ).

VIII. Указавъ на эти два существенно различные типа, мы должны теперь указать также и на условія ихъ примѣненія и существованія. Въ пользу парламентскаго управленія въ собственномъ смыслѣ, съ точки зрѣнія государственнаго интереса и пользы, можно привести весьма важныя соображенія. Именно, при парламентскомъ управленіи въ составъ палатъ входитъ дѣловой элементъ, т.-е. лица, знакомыя какъ съ дѣловыми подробностями, такъ и съ подробностями администраціи, неясными для лицъ, незнакомыхъ съ положеніемъ дѣлъ текущей администраціи и руководствующихся обыкновенно соображеніями отвлеченнаго свойства. Въ этомъ отношеніи въ свое время имѣло силу возраженіе, сдѣланное Бисмаркомъ одному изъ его противниковъ по шлезвигъ-голштинскому вопросу, члену палаты господъ. Защищая принятую правительствомъ программу противъ нападокъ противника, который возражалъ соображеніями отчасти отвлеченнаго,

отчасти историческаго свойства, и который въ качествѣ рѣшительнаго аргумента привелъ то, что онъ — профессоръ международнаго права, Бисмаркъ замѣтилъ совершенно правильно, что любой министерскій докладчикъ знаетъ въ этомъ отношеніи больше, чѣмъ онъ, профессоръ, и что, только зная положеніе фактическихъ данныхъ, можно правильно судить о правительственныхъ мѣрахъ данной минуты. Въ этомъ возраженіи Бисмарка не слѣдуетъ видѣть только ближайшей цѣли, т.-е. осужденіе взгляда противника, но въ немъ заключается вообще осужденіе непарламентскаго управленія, при которомъ дѣловой элементъ искусственно отдѣляется отъ состава палатъ, которыя, между прочимъ, призваны также и къ тому, чтобы контролировать дѣйствія правительства, что, при не парламентскомъ управленіи, очевидно, становится затруднительнымъ. Присутствіе такого дѣлового элемента въ составѣ палатъ, очевидно, есть одно изъ условій хорошаго управленія. При отдѣленіи дѣлового элемента отъ народнаго представительства являются условія искусственнаго и постояннаго антагонизма между кабинетомъ и представителями народа, между правительствомъ и палатами. При такомъ положеніи дѣлъ палаты являются въ видѣ признанной и постоянной оппозиціи правительству во всемъ; онѣ являются призванными какъ бы только для того, чтобы контролировать, наблюдать, обсуждать и осуждать всѣ мѣропріятія правительства. Тогда какъ, при условіяхъ парламентскаго управленія, кабинетъ солидаренъ съ парламентскимъ большинствомъ, которое такъ или иначе представляетъ большинство страны; слѣдовательно, мѣры правительства, опирающагося при посредствѣ кабинета на это большинство, въ глазахъ народа пріобрѣтаютъ бо̀льшее значеніе и бо̀льшую силу. Иное положеніе дѣлъ, помимо всего другого, вноситъ также и большую путаницу и неясность въ пониманіе текущихъ подробностей политической жизни страны. Такъ, благодаря отчасти этому, нынѣ (1884 г.) современный для Германіи вопросъ о такъ называемомъ „государственномъ соціализмѣ“ совершенно безъ нужды и пользы обостряется съ обѣихъ сторонъ—и со стороны правительства, покровительственно относящагося къ нему, и со стороны палатъ, порицающихъ мѣропріятія правительства въ этомъ духѣ. Тогда какъ въ Англіи этотъ тревожный для Германіи вопросъ сводится просто на опредѣленный кругъ обычныхъ государственныхъ мѣръ, вызываемыхъ пользою государства.

Но, признавая всю необходимость въ палатахъ дѣлового элемента и значеніе парламентскаго управленія, нужно имѣть въ виду и условія, которыя дѣлаютъ его цѣлесообразнымъ. Непосредственная связь законодательной и исполнительной власти, чтобы быть плодотворной, предполагаетъ прочно установившіяся политическія партіи, имѣющія

свои опредѣленныя программы. Въ Англіи такія партіи несомнѣнно имѣются, хотя сообразно времени онѣ измѣняются, и ихъ программы наполняются новымъ содержаніемъ. Нынѣшнія англійскія партіи имѣютъ очень древнее происхожденіе; онѣ суть наслѣдницы тѣхъ двухъ великихъ партій, дѣятельность которыхъ наполнила исторію Англіи на пространствѣ нѣсколькихъ столѣтій: партій тори и виговъ. Нынѣшняя консервативная партія (тори) и либеральная (виги) представляются прочно установившимися; каждая изъ этихъ партій имѣетъ свои политическіе догматы, которые въ общемъ исповѣдуются неуклонно, и каждая партія въ своихъ политическихъ дѣйствіяхъ руководится опредѣленной и въ существенныхъ чертахъ прочно установленной программой. Отсюда понятно, что министерство, составленное изъ палатскаго большинства, принадлежащаго, главнымъ образомъ, къ одной изъ этихъ партій, знаетъ какъ условія, въ которыя оно поставлено, такъ и тѣ требованія, которыя могутъ быть ему предъявлены со стороны контролирующаго большинства, какъ относительно отдѣльныхъ мѣропріятій, такъ въ особенности относительно общаго направленія политики кабинета. Въ этомъ случаѣ кабинетъ, опираясь на парламентское большинство, держащееся опредѣленной программы, отчетливо знаетъ, что̀ слѣдуетъ ему дѣлать, на что̀ надлежитъ ему обратить особенное вниманіе, какой вопросъ слѣдуетъ возбудить и какой полезнѣе отложить вовсе или на время и т. п. Благодаря этой ясности положенія, и кабинетъ, срокъ полномочія котораго совпадаетъ обыкновенно съ срокомъ полномочія палатъ, пріобрѣтаетъ бо́льшую увѣренность въ своихъ поступкахъ, т.-е. въ томъ, что всѣ его мѣропріятія будутъ имѣть дѣйствительную силу и будутъ приниматься къ исполненію и примѣняться съ надлежащею точностью и неуклонностью, ибо кабинетъ знаетъ, что его программа дѣйствій имѣетъ подъ собой твердую почву, такъ какъ самъ онъ опирается на опредѣленное парламентское большинство.

Что касается Англіи, то эти соображенія тамъ дѣйствительно имѣютъ мѣсто. То же самое мы видимъ и въ Бельгіи. Хотя бельгійскія партіи и не имѣютъ такого историческаго значенія, какъ партіи въ Англіи, и хотя онѣ количественно достаточно разнообразны, тѣмъ не менѣе, съ точки зрѣнія разсмотрѣнныхъ условій, особенное значеніе имѣютъ, какъ упомянуто выше, двѣ бельгійскія партіи: либеральная и католическая (другія же либо неорганизованы, либо только что зарождаются, а потому и не имѣютъ пока никакой опредѣленности). Эти двѣ партіи, занимающія попеременно господствующее положеніе, прочно установились со времени возникновенія бельгійскаго королевства. И въ Бельгіи, точно такъ же какъ и въ Англіи, министерство, опирающееся на одну изъ этихъ партій, зная ея

программу, отчетливо знаетъ, что надлежитъ ему дѣлать, сообразно съ ней и съ условіями времени.

Въ другихъ условіяхъ находятся государства, въ которыхъ политическія партіи еще не сложились, или въ которыхъ даже условій для образованія такихъ твердыхъ партій не существуетъ и не предвидится. Одно изъ затрудненій при образованіи партій представляетъ расширеніе избирательнаго права, стремленіе къ чему мы замѣчаемъ во всѣхъ современныхъ западно-европейскихъ государствахъ. Особенно въ тѣхъ государствахъ, гдѣ и теперь уже дѣйствуетъ прямое и всеобщее избирательное право, или всеобщая подача голосовъ, нѣтъ на лицо данныхъ для образованія и организаціи прочныхъ политическихъ партій, которыя могли бы постоянно вліять на ходъ управленія, такъ какъ для возникновенія таковыхъ требуется извѣстный уровень народнаго образованія. Очевидно, ceteris paribus, этотъ уровень долженъ понижаться параллельно съ расширеніемъ избирательнаго права или, чтобы сказать яснѣе, параллельно съ увеличеніемъ круга лицъ, призываемыхъ въ избиратели. И, дѣйствительно, даже въ такой странѣ, какъ Бельгія, гдѣ общій уровень образованія значительно выше, чѣмъ въ другихъ государствахъ, экзамены, произведенные новобранцамъ милиціи, дали крайне печальные результаты: лишь незначительный % милиціонеровъ отвѣчалъ удовлетворительно на заданные вопросы [1]). Во Франціи уровень народнаго образованія еще ниже, чѣмъ въ Бельгіи; вслѣдствіе этого, вліяніе партій и тѣхъ программъ, которыми обязана руководиться всякая серьезная политическая партія, не можетъ найти для себя прочной точки опоры и поддержки. Кромѣ того, извѣстно, что масса народа чрезвычайно склонна ко всякимъ колебаніямъ то въ ту, то въ другую сторону, каковая склонность и проявляется въ совершенно подчасъ неожиданныхъ перемѣнахъ въ настроеніи народа. При всеобщемъ голосованіи, очевидно, создается возможность для такихъ колебаній и перемѣнъ, а при такихъ условіяхъ совершенно теряется почва для основанія твердыхъ политическихъ партій.

Затѣмъ, значеніе и сила политической партіи стоятъ въ зависимости отъ одного условія чрезвычайной важности: такая вліятельная партія можетъ и должна явиться извѣстнымъ продуктомъ историческаго развитія націи. И дѣйствительно, всѣ вліятельныя партіи, существующія въ настоящее время въ разныхъ государ-

---

[1]) Любопытно, что на вопросы: кѣмъ въ Бельгіи издаются законы? бельгійскіе милиціонеры отвѣчали: королемъ или королемъ и королевой. Очевидно, что они и не подозрѣвали о существованіи конституціоннаго устройства въ Бельгіи. Здѣсь кстати припомнить и отчетъ англійской парламентской коммиссіи по вопросу объ умственномъ развитіи дѣтей на фабрикахъ.

ствахъ, имѣютъ за собою длинное историческое прошлое. Разсматривая развитіе этихъ партій съ точки зрѣнія ихъ прошлаго, мы замѣтимъ, что, напримѣръ, политическія партіи Англіи и Бельгіи, по справедливости, могутъ быть названы конституціонными въ томъ смыслѣ, что ихъ программы соотвѣтствуютъ конституціоннымъ основамъ государства, по крайней мѣрѣ въ главныхъ и существенныхъ чертахъ, и что между тѣми и другими партіями нѣтъ того принципіальнаго различія, которое замѣчается, напримѣръ, въ французскихъ политическихъ партіяхъ. Между партіями бѣлаго, трехцвѣтнаго и краснаго знамени, понятно, не можетъ быть примиренія; къ тому же всѣ онѣ начинаютъ съ отрицанія существующаго порядка. Да, наконецъ, и отдѣльная партія не представляетъ однороднаго состава: она дробится на нѣсколько частей, имѣющихъ каждая свой оттѣнокъ. Такъ, напримѣръ, монархическая партія во Франціи подраздѣляется на двѣ группы: одни желаютъ возстановленія королевскаго режима, какимъ онъ былъ до 1789 года; другіе же, какъ орлеанисты, готовы сдѣлать извѣстнаго рода уступки; но раздѣленіе идетъ и далѣе: среди орлеанистовъ выдѣляется группа лицъ, настаивающая на невозможной программѣ монархіи, обставленной республиканскими учрежденіями. Къ нимъ должно прибавить бонапартистовъ и клерикаловъ. Поэтому, положеніе министерствъ является шаткимъ, какъ случайно и самое большинство въ палатахъ. И дѣйствительно, въ теченіе, наприм., послѣднихъ 20 лѣтъ, до министерства Ж. Ферри, ни одно министерство не существовало болѣе полугода. Точно такое же разнообразіе партій мы встрѣчаемъ и въ прусскихъ палатахъ.

Такимъ образомъ, вопросъ о примѣненіи парламентскаго управленія сводится къ вопросу объ условіяхъ организаціи истинныхъ политическихъ партій, которыя могли бы руководить управленіемъ съ точки зрѣнія государственнаго интереса, и которыя имѣли бы извѣстную опытность въ управленіи дѣлами. При отсутствіи такихъ партій и условій ихъ возникновенія, примѣненіе парламентскаго управленія можетъ повести къ существеннымъ неудобствамъ и къ послѣдствіямъ, весьма нежелательнымъ. Вслѣдствіе этого, отдѣленіе кабинета отъ состава палатъ можетъ явиться, при такихъ условіяхъ и партіяхъ, какъ въ большинствѣ континентальныхъ государствъ, нѣкоторымъ коррективомъ. Этимъ разнообразіемъ партій и отсутствіемъ условій для возникновенія истинныхъ политическихъ партій объясняется сравнительная слабость палатъ въ большинствѣ европейскихъ государствъ сравнительно съ Англіею; иногда континентальныя палаты являются образцомъ безсилія, что особенно ярко обнаружилось въ Пруссіи въ періодъ времени отъ 1862 до 1866 гг.: вначалѣ Бисмаркъ находилъ еще необходимымъ въ случаяхъ конфликта, прибѣгать къ

распущенію палаты; подъ конецъ же, настойчиво выполняя свои мѣропріятія, часто расходившіяся съ желаніями палаты, онъ окончательно перестал тревожить короля совѣтомъ о распущеніи.

IX. Вышеизложенныя фактическія данныя нужно имѣть въ виду при догматическомъ изложеніи конституціоннаго права, ибо при одномъ догматическомъ изложеніи законовъ можно придти къ заключенію, что всѣ конституціонныя учрежденія одинаковы всюду, гдѣ они имѣются. И дѣйствительно, многія конституціонныя хартіи не только позаимствовали другъ у друга часть своего содержанія, но являлись даже простой перепечаткой, такъ что отъ чисто догматическаго изложенія ихъ получается впечатлѣніе тождества. Но, принявъ во вниманіе исторію происхожденія учрежденій и фактическую подкладку дѣйствія конституціонныхъ законовъ, мы безъ особаго труда съумѣемъ найти различія и несоотвѣтствія между провозглашаемымъ принципомъ, съ одной стороны, и его осуществленіемъ — съ другой, что главнымъ образомъ и создаетъ тѣ особенности, которыми отличаются другъ отъ друга различныя формы конституціонной монархіи.

Съ этой существенной оговоркой мы и приступимъ къ догматическому изложенію.

ГЛАВА II.

Права королевской власти.

Конституціи нѣкоторыхъ государствъ признаютъ короля главой государства; хотя этотъ принципъ и не выраженъ прямо во всѣхъ конституціяхъ, но изъ отдѣльныхъ постановленій ихъ вытекаетъ то же заключеніе. Конституціи: баварская [1]), виртембергская [2]), итальянская [3]) и нѣкоторыя другія прямо признаютъ короля главой государства и опредѣляютъ, что въ немъ сосредоточивается высшая государственная власть. Въ другихъ конституціяхъ власть короля опредѣляется, главнымъ образомъ, въ примѣненіи къ исполнительной власти, но ему по отношенію къ законодательной власти предоставляются всѣ тѣ же права, что и въ другихъ конституціяхъ. Поэтому мы должны разсмотрѣть общіе признаки королевской власти по отношенію ко всѣмъ установленіямъ какъ законодательной, такъ и исполнительной власти.

---

[1]) Тит. II, ст. 1. „Король есть глава государства; онъ соединяетъ въ себѣ всѣ права верховной власти, которыя онъ отправляетъ согласно конституціи". Ср. саксонскую конст., ст. 4.

[2]) Ст. 4.

[3]) Ст. 2, 3 и 5.

А. Права короля по отправленію законодательной власти.

I. Королю, какъ главѣ государства, принадлежатъ опредѣленныя права относительно власти законодательной. Короли въ конституціонныхъ монархіяхъ являются однимъ изъ элементовъ этой власти, такъ какъ для изданія законовъ требуется согласіе короля и двухъ палатъ. Сверхъ того, королю по отношенію къ народному представительству предоставляются особыя права, которыя составляютъ его прерогативы. Ему принадлежитъ право созыва парламента или палатъ. Это имѣетъ то юридическое значеніе, что только парламентъ, созванный королемъ и имъ открытый, имѣетъ власть къ отправленію своихъ полномочій и компетентенъ къ разсмотрѣнію подлежащихъ его вѣдѣнію дѣлъ.

Но этотъ принципъ не одинаково примѣняется въ отдѣльныхъ европейскихъ конституціяхъ.

По англійской конституціи или по правиламъ англійскаго парламентскаго дѣлопроизводства, выработаннымъ въ теченіе вѣковъ, король созываетъ парламентъ, равно какъ ему же принадлежитъ и право на всѣ дѣйствія по открытію, закрытію сессій парламента и по роспуску его. Въ этомъ смыслѣ англійскіе юристы говорятъ, что король есть „caput, principium et finis parliamenti“. Слѣдовательно, власть созывать парламентъ, принадлежащая королю, даетъ ему право созывать парламентъ по собственному усмотрѣнію. Въ англійскомъ законодательствѣ нѣтъ прямого постановленія о періодичности созыва парламента. Билль о правахъ 1689 года говоритъ только, что для устраненія злоупотребленій администраціи и управленія и для общей пользы страны парламенты должны созываться почасту. Но это неопредѣленное выраженіе не установляетъ періодичности созыва. Послѣдняя устанавливается косвеннымъ способомъ: во-первыхъ, главнымъ образомъ тѣмъ, что парламентъ вотируетъ государственный бюджетъ только на одинъ годъ, и правительство не можетъ приступить къ взысканію налоговъ, къ покрытію расходовъ и къ назначенію употребленія суммъ безъ новаго созыва парламента; это требуетъ уже ежегоднаго созыва. Во вторыхъ, англійская армія существуетъ на основаніи особаго закона — mutiny bill, который вотируется и утверждается также только на одинъ годъ. Вслѣдствіе этого, правительство осталось бы и безъ денегъ и безъ арміи, если бы не прибѣгало къ ежегодному созыву парламента.

Практическое примѣненіе ежегоднаго созыва парламента нашло себѣ мѣсто и въ европейскихъ континентальныхъ конституціяхъ. Большій просторъ королю въ этомъ отношеніи предоставляютъ нѣкоторыя германскія конституціи, по преимуществу тѣ, которыя вы-

работались въ періодъ времени отъ 1818 по 1820 годъ, какъ, напр., конституціи: баварская, виртембергская, баденская и гессенъ-дармштадская. Такъ, по ст. 22 и 23 VII-го титула баварской конституціи, чины созываются въ каждые 3 года (въ настоящее время въ каждые 2 года); слѣдовательно, въ Баваріи сама конституція опредѣляетъ срокъ созыва чиновъ. То же самое и въ Саксоніи, гдѣ, по конституціи, палаты должны быть созываемы каждые 2 года. Точно такое же постановленіе имѣется и въ конституціяхъ Бадена и Виртемберга (въ Виртембергѣ палаты созываются въ каждые 3 года). Но въ другихъ государствахъ созывъ опредѣленъ ежегодно; такъ, въ Пруссіи, Австріи, Италіи, Испаніи и др.

Итакъ, палаты считаются законно-собранными при созывѣ ихъ королемъ. Тѣмъ не менѣе, имѣются случаи, когда онѣ должны собираться и безъ королевскаго созыва. Такъ, во-первыхъ, послѣ смерти короля, особенно, когда предстоитъ опредѣлить ему наслѣдника или устроить регентство, палаты созываются по иниціативѣ совѣта министровъ или вообще по почину исполнительной власти. Въ Саксоніи палаты должны быть собраны черезъ 4 мѣсяца; въ Виртембергѣ и Баваріи черезъ 4 недѣли, а въ Англіи — немедленно послѣ смерти короля, для опредѣленія условій управленія, особенно если король оставилъ малолѣтняго наслѣдника или если вовсе такового не оставилъ. Въ томъ случаѣ, когда король оставилъ малолѣтняго наслѣдника, палаты должны собираться по созыву совѣта министровъ или по созыву того, которому по закону принадлежитъ регентство. Тамъ же, гдѣ регентство въ случаѣ смерти короля учреждается самими палатами, палаты собираются также и для избранія регента, какъ то бываетъ въ Бельгіи, Нидерландахъ, Даніи и въ нѣкоторыхъ другихъ. Во-вторыхъ, палаты собираются безъ королевскаго созыва въ томъ случаѣ, когда король поставленъ въ невозможность отправлять свою должность по причинѣ болѣзни, сумасшествія, долговременной отлучки изъ государства и плѣна. Въ этомъ случаѣ распоряженіемъ, изданнымъ за подписью всѣхъ министровъ и скрѣпленнымъ большою государственною печатью, палаты должны быть созваны въ ближайшій срокъ для опредѣленія порядка управленія государствомъ и для установленія регентства на время болѣзни, сумасшествія, отлучки или плѣна короля.

Но не всѣ конституціи опредѣляютъ право короля по созыву палатъ въ этихъ именно предѣлахъ. Существенныя отступленія отъ этого принципа мы находимъ въ основныхъ законахъ Бельгіи (конст., ст. 70—72) и тѣхъ государствъ, которыя заимствовали ея постановленія. По бельгійской конституціи, суверенитетъ признается за народомъ; слѣдовательно, и отправленіе правъ, предоставляемыхъ каждому органу государственной власти, основывается непосредственно

на конституціи. Итакъ, король въ отправленіи своихъ правъ дѣйствуетъ самостоятельно въ предѣлахъ, предоставленныхъ ему конституціею. Точно такъ же въ этихъ предѣлахъ самостоятельно дѣйствуютъ и палаты. Такимъ образомъ, этимъ вводится какъ бы республиканскій принципъ.

Статья 70 бельгійской конституціи, которой соотвѣтствуетъ ст. 95 румынской, опредѣляетъ, что палаты собираются по собственному праву во 2-й вторникъ ноября каждаго года, что король можетъ созывать ихъ и раньше, и что въ томъ случаѣ, если палаты и не созваны королемъ раньше, онѣ собираются сами въ указанный конституціею срокъ. Такого же рода постановленіе мы находимъ и въ нидерландской конституціи, которая постановляетъ, что палаты (генеральные штаты) должны собираться, по крайней мѣрѣ, одинъ разъ въ годъ, въ 3-й понедѣльникъ сентября. Шведская конституція, предоставляя право созыва коронѣ, опредѣляетъ, что палаты должны быть созваны по возможности къ 15 января каждаго года. Норвежская конституція (какъ и бельгійская), установляя для палатъ право самостоятельнаго собранія, предписываетъ, что стортингъ долженъ собираться въ первый присутственный день февраля.

II. Если не всѣ конституціи признаютъ за королемъ право по своему усмотрѣнію созывать палаты въ срокъ, который ему представляется нужнымъ, то всѣ онѣ предоставляютъ ему право открывать сессію. Открывать сессію значитъ объявлять засѣданіе палатъ открытымъ, т.-е. совершать такой актъ, вслѣдствіе котораго палаты могутъ приступить къ своимъ занятіямъ. Въ Англіи открытіе сессіи производится или лично королемъ, или уполномоченными имъ на то лицами, коммиссарами, получающими отъ него на сей предметъ особое полномочіе, скрѣпленное большою государственною печатью. Въ случаѣ личнаго открытія, король лично отправляется въ зданіе парламента и открываетъ палаты въ залѣ палаты лордовъ, т.-е. верхней палаты, при чемъ лорды обязаны дожидаться ея прибытія. Послѣ того, какъ король занялъ мѣсто на тронѣ, экзекуторъ палаты лордовъ отправляется въ палату общинъ (нижняя палата) и приглашаетъ членовъ ея явиться къ рѣшеткѣ залы, гдѣ засѣдаетъ король, для выслушанія объявленія объ открытіи парламента. Та же самая процедура соблюдается и при открытіи палатъ по порученію короля его уполномоченными. Эта практика усвоена и континентальными конституціями: всѣ онѣ опредѣляютъ, что король можетъ открывать сессію или лично или черезъ уполномоченное на то лицо (или нѣсколько лицъ).

Открытіе палатъ въ той или въ другой формѣ имѣетъ то важное значеніе, что при открытіи ихъ король читаетъ тронную рѣчь. Подъ

ней разумѣется королевское объявленіе о причинахъ созыва палатъ, краткій отчетъ о внѣшнемъ и внутреннемъ положеніи страны и указаніе на тѣ законодательныя работы, на которыя правительство желало бы обратить вниманіе палатъ, и на внесенные правительствомъ на усмотрѣніе палатъ законопроекты, съ объясненіемъ причины внесенія и важности ихъ съ точки зрѣнія самого правительства. Слѣдовательно, въ тронной рѣчи заключается какъ бы три элемента: 1) объявленіе о созывѣ и открытіи палатъ, 2) отчетъ о внѣшнемъ и внутреннемъ положеніи страны и 3) указаніе тѣхъ законопроектовъ, на которые правительство желало бы обратить вниманіе палатъ. Хотя тронная рѣчь является какъ бы личнымъ актомъ короля, но составленіе ея и отвѣтственность за ея содержаніе, по конституціоннымъ обычаямъ, лежитъ на министрахъ. Вслѣдствіе этого, палаты могутъ въ своемъ отвѣтномъ на нее адресѣ представить возраженіе по поводу тѣхъ или другихъ ея мѣстъ. Случается иногда, что тронная рѣчь становится поводомъ къ весьма серьезнымъ столкновеніямъ между правительствомъ и палатами. Въ видѣ примѣра этому можно указать на тронную рѣчь французскаго короля Карла X, произнесенную имъ въ 1830 году при открытіи палатъ. Въ ней онъ сильно порицалъ дѣйствія народныхъ представителей и оппозиціи. По поводу этой рѣчи обѣ палаты (особенно энергично нижняя палата) представили отвѣтный адресъ, въ которомъ слова королевской тронной рѣчи, обращенныя къ народнымъ представителямъ, палаты приписываютъ дурнымъ совѣтамъ, которымъ подчинился король, по поводу чего палаты и высказывали свое сожалѣніе. Этотъ отвѣтный адресъ сначала повлекъ за собою распущеніе палатъ, а затѣмъ сдѣлался ближайшимъ поводомъ революціи 1830 года, низвергнувшей короля.



Итакъ, король тронной рѣчью лично или черезъ особыхъ уполномоченныхъ открываетъ сессію палатъ; затѣмъ дальнѣйшія засѣданія парламента происходятъ внѣ королевскаго присутствія; король не только не присутствуетъ въ немъ, но и не принимаетъ никакого участія въ его работахъ. Съ этимъ стоитъ въ связи и то, выработанное практикой и парламентскими обычаями, правило, существующее въ Англіи и въ другихъ государствахъ, по которому самое упоминаніе имени короля и приведеніе его словъ въ защиту того или другого мнѣнія или законопроекта безусловно не допускается при парламентскихъ преніяхъ, такъ какъ послѣднія должны происходить свободно, внѣ всякаго посторонняго давленія: всѣ рѣчи должны быть обращены къ депутатамъ или правительству, но не къ особѣ короля. Король стоитъ внѣ дебатовъ.

III. Но если король не участвуетъ въ занятіяхъ палатъ, то въ

теченіе того времени, когда онѣ собраны, онъ имѣетъ относительно нихъ особыя опредѣленныя права. Такъ, онъ имѣетъ право отсрочивать засѣданіе палатъ. Подъ отсрочкою разумѣется перерывъ сессіи палатъ на нѣсколько дней или недѣль, послѣ чего засѣданія ихъ снова возобновляются. Отсрочка не прекращаетъ теченія сессіи палатъ, а лишь прерываетъ ихъ засѣданія, оставляя разсмотрѣніе законопроектовъ или обсужденіе правительственныхъ мѣръ на томъ моментѣ, на которомъ застала ихъ отсрочка. Такъ, напр., если окончаніе перваго чтенія законопроекта или билля совпадаетъ съ объявленіемъ объ отсрочкѣ, то, по окончаніи ея срока, вновь собравшаяся палата не начинаетъ дѣла снова, а приступаетъ ко второму, а затѣмъ и къ третьему чтенію. Но отсрочка является иногда извѣстнымъ политическимъ средствомъ, особенно когда между представителями правительства, съ одной стороны, и народнымъ представительствомъ — съ другой, возникаютъ пререканія, грозящія перейти въ серьезное столкновеніе. Чтобы дать возможность правительству обсудить мѣры для устраненія возникшихъ несогласій, а палатамъ — придти къ какому нибудь рѣшенію, большинство конституцій допускаетъ отсрочку засѣданія палатъ. Но это въ принципѣ полезное средство иногда можетъ явиться средствомъ къ злоупотребленію въ томъ смыслѣ, что отсрочка можетъ явиться способомъ давленія на палаты, такъ какъ путемъ послѣдовательно повторяющихся отсрочекъ можно длить сессію неопредѣленное время, въ теченіе котораго управленіе остается внѣ парламентскаго контроля, и тѣмъ вынуждать у палатъ согласіе на требованія, представленныя кабинетомъ. Для предупрежденія такихъ случаевъ, въ Англіи отсрочка засѣданій палатъ черезъ королевское распоряженіе не допускается. Обѣ палаты, по собственному опредѣленію, могутъ отсрочивать свои засѣданія въ нѣкоторыхъ случаяхъ; такъ, по поводу какихъ нибудь событій, въ родѣ, напр., смерти важнаго государственнаго человѣка, или на тотъ случай, когда сессія продолжается долго и члены палатъ нуждаются въ отдыхѣ на нѣсколько дней. Отсрочивать же засѣданія въ силу королевскаго распоряженія не допускается конституціонными обычаями Англіи. Въ тѣхъ случаяхъ, когда англійскіе короли пытались прибѣгнуть къ отсрочкѣ засѣданій палатъ, послѣднія объявляли такія попытки неконституціонными, предлагая королю, если онъ считаетъ это нужнымъ, прибѣгать къ пророгаціи [1]), т.-е.

---

[1]) Названіе пророгаціи иногда не совсѣмъ правильно примѣняется къ тому, что мы понимаемъ подъ отсрочкой засѣданія палатъ; пророгація есть не отсрочка, а закрытіе сессіи парламента до новаго созыва.

къ объявленію о закрытіи сессіи. Но закрытіе сессіи не можетъ быть выгодно кабинету, если парламентъ не разсмотрѣлъ важныхъ дѣлъ, особенно бюджета.

Другія конституціи допускаютъ отсрочку засѣданія палатъ. Такъ, бельгійская конституція допускаетъ ajournement и постановляетъ, что король имѣетъ право отсрочивать сессію не болѣе, какъ на 1 мѣсяцъ, и съ тѣмъ, чтобы распоряженіе о новой отсрочкѣ было сдѣлано не иначе, какъ съ согласія палатъ. Прочія конституціи признаютъ отсрочку въ той же формѣ, въ какой она допущена въ Бельгіи. Прусская конституція даетъ королю право отсрочки (der König kann die Kammern vertagen); но, безъ согласія палатъ, отсрочка не должна продолжаться болѣе мѣсяца и не можетъ повторяться въ ту же сессію (ст. 52). Болѣе широкій срокъ для отсрочекъ парламентскихъ сессій установляютъ нѣкоторыя германскія конституціи. Такъ, саксонская (ст. 116) опредѣляетъ, что король можетъ отсрочить сессію не болѣе какъ на 6 мѣсяцевъ; виртембергская (ст. 186) и баденская (ст. 42) ограничиваются установленіемъ правила, что королю предоставляется право отсрочивать сессіи, не опредѣляя для отсрочки сроковъ. Въ этомъ же смыслѣ постановляетъ и испанская конституція (ст. 32).

Отъ отсрочки отличается закрытіе сессіи парламента, которое тоже совершается по королевскому распоряженію. Конституціи опредѣляютъ, въ теченіе какого времени должны засѣдать палаты. Такъ, бельгійская постановляетъ, что палаты должны быть собраны, по крайней мѣрѣ, въ теченіе 40 дней и, слѣдовательно, раньше этого срока нельзя закрыть ихъ сессіи. Въ томъ же смыслѣ, но въ нѣсколько иной формѣ постановляетъ норвежская конституція, что стортингъ остается въ сборѣ не болѣе двухъ мѣсяцевъ безъ согласія короля. Баварскіе основные законы опредѣляютъ, что сессіи палатъ должны продолжаться 2 мѣсяца, при чемъ король имѣетъ право продлить ихъ и т. д.

IV. Но самымъ важнымъ правомъ короля, по отношенію особенно нижней палаты, или относительно обѣихъ палатъ, если и верхняя палата принадлежитъ также къ числу выборныхъ, является распущеніе палатъ, dissolution, Auflösung. Юридическое значеніе акта распущенія заключается въ томъ, что полномочія депутатовъ прекращаются ранѣе срока властью короля. Палаты избираются на срокъ (7 лѣтъ, какъ въ Англіи, 6 лѣтъ, какъ въ Австріи, 5, 4 и т. д. лѣтъ въ другихъ государствахъ) и, слѣдовательно, въ теченіе этого срока члены палатъ пользуются своими депутатскими полномочіями. Но король можетъ прекратить эти депутатскія полномочія раньше

назначеннаго для нихъ срока, распустивъ палаты и назначивъ новые выборы.

Право распущенія парламента является существеннымъ правомъ короля, къ которому онъ прибѣгаетъ обыкновенно лишь въ исключительныхъ случаяхъ. Распущеніе парламента есть апелляція, обращеніе къ націи для рѣшенія какого либо важнаго вопроса, по которому не состоялось соглашенія между факторами государственной власти. Слѣдовательно, къ нему прибѣгаютъ, во-первыхъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда министерство находится въ противорѣчіи съ палатами (особенно съ нижнею палатою), или когда правительство полагаетъ, что данныя палаты невѣрно представляютъ желанія и настроенія страны. Поэтому въ этомъ случаѣ палаты распускаются въ той надеждѣ, что выборы дадутъ такое большинство, которое будетъ поддерживать министерство. Къ распущенію прибѣгаютъ, во-вторыхъ, тогда, когда парламентское большинство, поддерживающее министерство, слабо, и когда, слѣдовательно, корона имѣетъ въ виду подкрѣпить это слабое или колеблющееся большинство новой силою, посредствомъ новыхъ выборовъ. Наконецъ, къ распущенію прибѣгаютъ, когда между самими палатами возникаютъ важныя разногласія, при которыхъ всѣ расчитанныя на устраненіе ихъ мѣры со стороны короны или министерства не въ состояніи привести къ какимъ либо результатамъ, такъ что возникшія разногласія палатъ остаются неустранимыми.

Вопросъ о распущеніи парламента и объ условіяхъ этого распущенія возникъ только тогда, когда для палатъ была установлена періодичность ихъ состава, т.-е. только съ установленіемъ хотя бы нѣкотораго срока продолженія депутатскихъ полномочій. Первоначально въ Англіи парламенты созывались ad hoc, сообразно чему производились и выборы. Они созывались или въ тѣхъ случаяхъ, когда короли нуждались въ субсидіяхъ или совѣтѣ по какимъ нибудь важнымъ вопросамъ внутренней и внѣшней политики; но существованіе парламента прекращалось вмѣстѣ съ разрѣшеніемъ этихъ вопросовъ, такъ что ни одинъ парламентъ не переживалъ сессіи, на которую онъ былъ созванъ. Когда установленъ былъ срокъ палатскихъ полномочій, явилось и право короля прерывать эти полномочія и назначать новые выборы. Случаи распущенія парламента въ Англіи впервые являются при Стюартахъ. Уже Іаковъ I, вступившій въ борьбу съ парламентомъ и не согласившійся съ нимъ по поводу нѣкоторыхъ церковныхъ вопросовъ, нѣсколько разъ распускалъ нижнюю палату. При Карлѣ I парламентъ 1626 года былъ распущенъ, чтобы отклонить обвиненіе нижней палаты противъ любимца короля, герцога Буккингама. Въ 1629 году нижняя палата была распущена изъ-

за спора о неисполненіи незадолго передъ тѣмъ утвержденнаго королемъ „прошенія о правахъ“ и нежеланія палаты утвердить субсидіи. Послѣ долгаго времени безпарламентскаго управленія, въ 1640 году, былъ созванъ парламентъ, который попробовалъ представить королю о злоупотребленіяхъ управленія и былъ немедленно распущенъ. Но, подъ вліяніемъ затруднительныхъ обстоятельствъ и, главнымъ образомъ, вслѣдствіе возстанія, возникшаго въ Шотландіи и Ирландіи, созванъ былъ такъ называемый Долгій Парламентъ. При Карлѣ II распущеніе парламента имѣло мѣсто по тѣмъ же поводамъ, о которыхъ сказано выше, именно, вслѣдствіе раздора между совѣтниками короля и нижней палатой. Такъ, въ 1679 г. палата была распущена подъ тѣмъ видимымъ предлогомъ, что между двумя палатами произошло будто бы непримиримое разногласіе, но въ дѣйствительности ради того, чтобы отклонить обвиненіе нижней палаты противъ любимца короля, перваго министра Дэнби, обвиняемаго въ преступленіи по должности. Это средство, слѣдовательно, служило для цѣлей болѣе или менѣе личныхъ, и потому случай такого рода не могъ быть допущенъ, какъ мотивъ для распущенія. И дѣйствительно, позднѣйшими постановленіями было установлено правило, по которому обвиненіе, возбужденное нижнею палатою, не падаетъ съ ея распущеніемъ, а подлежитъ разсмотрѣнію верхней палаты въ слѣдующую сессію. Болѣе конституціонные мотивы для распущенія парламента явились въ XVIII столѣтіи. Чтобы разрѣшить вопросъ, въ какихъ случаяхъ столкновенія короля съ палатами нижняя палата подлежала распущенію, мы приведемъ нѣсколько примѣровъ. Въ XVIII столѣтіи мы встрѣчаемся съ случаями распущенія палаты съ той цѣлью, чтобы укрѣпить колеблющееся министерство, не располагавшее большинствомъ въ палатѣ. Такъ, въ концѣ 1783 года король Георгъ III призвалъ къ управленію Вильяма Питта Младшаго, долго управлявшаго Англіей; но въ первое время въ палатѣ былъ силенъ духъ оппозиціи, оппонировавшей съ 1774—1783 гг. противъ войны съ возставшими противъ англійскаго владычества будущими Сѣв.-Амер. Соед. Штатами. Предводителями оппозиціи были: Боркъ, Фоксъ, Шериданъ и др. Такъ какъ Питтъ Младшій примыкалъ къ торійской партіи, то и не могъ располагать большинствомъ въ нижней палатѣ. Поэтому въ 1784 году онъ посовѣтовалъ королю распустить нижнюю палату, и новые выборы принесли ему большинство. Точно такъ же въ 1807 году министерство лорда Персиваля, утративъ большинство въ палатѣ или, по крайней мѣрѣ, предвидя эту утрату, для укрѣпленія себя прибѣгло къ распущенію палаты и назначенію новыхъ выборовъ, которые точно такъ же дали ему желаемое большинство, такъ что послѣдовавшую за симъ

перемѣну министерства слѣдуетъ приписать исключительно смерти самого премьера. Въ 1831 году, когда министерство лорда Грея, проводившее парламентскую реформу, имѣло противъ себя враждебно-настроенныя палату лордовъ и палату общинъ, Грей посовѣтовалъ королю распустить нижнюю палату, и назначенные, вслѣдъ затѣмъ, новые выборы принесли сильную поддержку какъ министерству, такъ и парламентской реформѣ, билль о которой, вслѣдствіе этого, и удалось провести въ 1832 году. Такимъ образомъ, въ приведенныхъ трехъ случаяхъ распущенія палатъ министерство оставалось въ выигрышѣ. Но не всегда расчеты правительства были правильны и оправдывались. Такъ, въ 1834 году министерство виговъ, которое не такъ давно провело избирательную реформу, не имѣло прежняго большинства, которое его поддерживало, и, вслѣдствіе цѣлаго ряда ошибокъ, имъ допущенныхъ, оно въ значительной степени лишилось довѣрія страны. Основываясь на этихъ видимыхъ симптомахъ предстоящаго крушенія министерства, Вильгельмъ IV счелъ нужнымъ составить новое министерство и призвалъ къ нему торійскую партію, во главѣ которой въ то время стоялъ Робертъ Пиль, согласившійся принять на себя составленіе министерства подъ условіемъ, что нижняя палата немедленно будетъ распущена. Однако, послѣдовавшіе за симъ новые выборы и вновь образовавшаяся нижняя палата оказались въ пользу виговъ, которые, такимъ образомъ, вновь были призваны къ составленію министерства. Въ 1841 году, наоборотъ, партія виговъ прибѣгла къ распущенію палатъ; вновь образовавшееся большинство нижней палаты поддерживало хлѣбные законы.

Итакъ, изъ этихъ примѣровъ мы должны заключить, что распущеніе парламента — орудіе обоюдоострое. Въ качествѣ апеллированія, обращенія къ общественному мнѣнію страны, къ распущенію можно прибѣгать лишь послѣ зрѣлаго обсужденія всѣхъ шансовъ и всѣхъ средствъ къ соглашенію палаты и министерства.

Что касается до другого мотива для распущенія парламента, именно до разногласія между самими палатами, то этотъ мотивъ въ XVIII ст. уже пересталъ существовать въ Англіи, ибо къ этому времени палата лордовъ не имѣла уже такого авторитета, который позволилъ бы ей бороться съ нижней палатой.

Таково политическое значеніе распущенія, которое съ этой цѣлью и предоставляется королевской власти. И дѣйствительно, всѣ конституціи предоставляютъ королю право распущенія, но это право въ рукахъ министерства, недобросовѣстно относящагося къ своимъ обязанностямъ, можетъ явиться очень опаснымъ орудіемъ для противодѣйствія народному представительству, такъ какъ, во-первыхъ, черезъ распущеніе могутъ быть достигнуты тѣ же результаты, что и

посредствомъ частыхъ отсрочекъ парламентскихъ засѣданій, которыми, какъ мы видѣли, можно утомить палаты, и этимъ путемъ довести ихъ до извѣстнаго рѣшенія, нужнаго министерству. Точно такъ же и посредствомъ частыхъ распущеній парламента можно производить давленіе и на представительство, и на страну. Затѣмъ, во-вторыхъ, посредствомъ распущеній можно отсрочивать созваніе новыхъ палатъ на неопредѣленное время, несмотря на важныя обстоятельства и вопросы, требующіе немедленнаго разсмотрѣнія въ законодательномъ порядкѣ, каковое очевидно не можетъ состояться при отсутствіи палатъ.

Въ виду возможности такихъ случаевъ и съ цѣлью ихъ устраненія, конституціи и ограничиваютъ обыкновенно право короля на распущеніе парламента. Такъ, нидерландская конституція опредѣляетъ, что послѣ распущенія новые выборы должны быть назначены въ теченіе 40 дней; вновь избранныя же палаты должны быть созваны черезъ 2 мѣсяца (слѣдовательно, 40 дней назначаются для выборовъ и 20 для созыва палатъ). Прусская конституція удлиняетъ срокъ: выборы и созывъ палатъ назначаются въ теченіе 90 дней (3 мѣсяцевъ). Испанская конституція статьею 32 опредѣляетъ, что въ случаѣ распущенія новые кортесы должны быть собраны не позднѣе 3 мѣсяцевъ. Датская конституція назначаетъ двухмѣсячный срокъ. Между этими сроками колеблются соотвѣтственныя постановленія и другихъ конституцій. Нѣкоторыя изъ нихъ значительно удлиняютъ сроки для выборовъ и созыва; такъ, итальянская конституція постановляетъ, что новыя палаты должны быть собраны черезъ 4 мѣсяца послѣ распущенія, а саксонская—черезъ 6 мѣсяцевъ. Эти длинные сроки соотвѣтственно удлиняютъ и время внѣпарламентскаго управленія. Норвежская конституція вовсе не предоставляетъ королю права распущенія.

Эти права королевской власти касаются, такъ сказать, внѣшней дѣятельности палатъ, но къ нимъ въ видѣ дополненія должно прибавить еще одно существенное право короны. Праву распущенія, касающемуся исключительно нижней палаты (ибо она выборная и, слѣдовательно, съ перемѣннымъ составомъ), соотвѣтствуетъ параллельное право короля и относительно верхней палаты. Послѣднія, впрочемъ, въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ напр., въ Бельгіи, Нидерландахъ, Швеціи, Румыніи и др., подъ общимъ именемъ второй палаты, избираются въ тѣхъ же условіяхъ, какъ и нижнія палаты. Слѣдовательно, въ этихъ государствахъ право распущенія принадлежитъ королю одновременно и относительно нижней и относительно верхней палаты, такъ что тутъ, если состоялось распоряженіе короля о распущеніи, распускаются обѣ палаты.

Но составъ верхней палаты въ другихъ государствахъ опредѣ-

ляется по двумъ системамъ: 1) англійская верхняя палата (палата лордовъ) состоитъ изъ наслѣдственныхъ пэровъ; такой же составъ имѣетъ и португальская верхняя палата; 2) итальянскій же сенатъ состоитъ изъ лицъ, назначаемыхъ королемъ пожизненно. Въ Англіи, слѣдовательно, такая мѣра короля, какъ распущеніе парламента, не можетъ касаться верхней палаты, ибо лорды и при новомъ созывѣ его являются тѣ же. Поэтому въ Англіи, въ тѣхъ случаяхъ, когда разногласія, возникшія между палатой лордовъ, съ одной, и нижнею палатою или министерствомъ, съ другой стороны, принимаютъ такой оборотъ, что для устраненія ихъ не имѣется никакихъ средствъ, король вооружается правомъ назначать новыхъ пэровъ. Слѣдовательно, король имѣетъ право жаловать пэрское достоинство такому числу лицъ, какое онъ считаетъ нужнымъ, т.-е. неограниченному числу лицъ. Поэтому, въ указанномъ случаѣ конфликта, король можетъ сразу создать такое количество пэровъ, которое способно сдѣлать надлежащее перемѣщеніе въ большинствѣ и меньшинствѣ палаты лордовъ. Къ такому средству грозилъ прибѣгнуть Вильгельмъ IV, когда извѣстный билль о реформѣ встрѣтилъ горячую оппозицію со стороны большинства въ палатѣ лордовъ. Вслѣдствіе такого заявленія, переданнаго лордамъ черезъ министерство, верхняя палата принуждена была уступить. Во Франціи Людовикъ Филиппъ также иногда прибѣгалъ къ средству назначенія новыхъ пэровъ. Само собою разумѣется, что право короля назначать пэровъ существуетъ въ такой же степени и относительно палатъ, которыя назначаются королемъ. Такъ, напр., итальянскій сенатъ всегда можетъ быть пополненъ въ благопріятномъ для правительства смыслѣ путемъ назначенія новыхъ членовъ. Таковы внѣшнія права короля по отношенію къ обѣимъ палатамъ—нижней и верхней.

V. Обращаясь къ участію короля въ законодательной дѣятельности, мы встрѣчаемъ, прежде всего, то опредѣленіе конституцій, что законы издаются по соглашенію короля и палатъ, или, что законодательная власть отправляется ими совмѣстно. Но для точнаго опредѣленія участія королевской власти въ изданіи законовъ, нужно имѣть въ виду различные моменты законодательной власти, т. к. права короля относятся только къ нѣкоторымъ изъ этихъ моментовъ. Въ законодательной власти мы можемъ различать слѣдующіе моменты: 1) право иниціативы, т.-е. право возбуждать вопросъ о необходимости изданія новыхъ законовъ или измѣненій, дополненій и отмѣны старыхъ законовъ; 2) обсужденіе законопроектовъ, т.-е. соглашеніе относительно содержанія будущаго закона; 3) санкція законовъ: утвержденіе ихъ, т.-е. сообщеніе законамъ обязательной силы, и, наконецъ 4) обнародованіе, публикація законовъ, т.-е. приведеніе ихъ въ дѣйствіе.

а) Изъ этихъ четырехъ моментовъ законодательной власти королю принадлежитъ прежде всего иниціатива законовъ. Въ большинствѣ государствъ законодательная иниціатива, т.-е. право предлагать палатамъ законопроекты для обсужденія, принадлежитъ какъ членамъ палатъ, такъ и королю; слѣдовательно, иниціатива раздѣлена между палатами и королемъ. Въ дѣйствительности король принимаетъ ближайшее участіе въ возбужденіи законодательныхъ вопросовъ. Большинство законопроектовъ вносится въ собраніе палатъ министерствомъ, ибо министры ближе стоятъ къ управленію, каждый по своей части: военной, школьной, медицинской и т. п., и, слѣдовательно, легче всего могутъ встрѣчаться съ тѣми или другими вопросами, требующими разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ. Такимъ образомъ, большинство законопроектовъ исходитъ отъ правительства, и такъ какъ министерство по отношенію къ королю есть его совѣтъ, то каждый законопроектъ, прежде внесенія его въ палаты, имѣетъ за собою предварительное одобреніе короля. Такимъ образомъ, король участвуетъ въ иниціативѣ законовъ, приказывая министрамъ внести въ палаты извѣстные законопроекты, о коихъ обыкновенно возвѣщается въ тронной рѣчи. Сказанное относится къ государствамъ, гдѣ законодательная иниціатива раздѣлена между палатами и королемъ, но, какъ указано будетъ ниже, существуютъ и такія конституціи, которыя предоставляютъ королю исключительное право иниціативы.

Право иниціативы есть важное политическое право, въ томъ отношеніи, что возбужденіе законопроектовъ въ законодательномъ порядкѣ не сходно съ возбужденіемъ ихъ посредствомъ, напримѣръ, петицій. Петиція, какъ мы видѣли, по существу своему есть прошеніе о возбужденіи законодательныхъ вопросовъ и, какъ таковое, можетъ и не быть принято во вниманіе тѣмъ, кому она подается; возбужденіе же законопроектовъ посредствомъ примѣненія права законодательной иниціативы, очевидно, не можетъ не обратить на нихъ вниманія палатъ. Допустивъ, такимъ образомъ, что право иниціативы исключительно принадлежитъ королю, мы приходимъ къ выводу, что для внесенія всякаго законопроекта въ палаты требуется предварительное согласіе короля. Между тѣмъ, при раздѣленіи законодательной иниціативы между королемъ и палатами, послѣднія по собственному праву сами могутъ вносить и разсматривать законопроекты, которые и подносятся затѣмъ королю на утвержденіе, такъ что иногда король можетъ получить для утвержденія законопроектъ, внесенный въ палату по собственной ея иниціативѣ. Право законодательной иниціативы палатъ выработалось лишь постепенно. Въ Англіи оно образовалось изъ права петицій. Первоначально петиціи, представляемыя королю, заключали въ себѣ про-

шеніе о томъ, чтобы онъ соблаговолилъ издать законъ по тѣмъ или другимъ случаямъ и въ извѣстномъ смыслѣ. Отсюда и выработалось право самостоятельной иниціативы палатъ.

При перенесеніи англійскихъ конституціонныхъ учрежденій на континентъ Европы, право иниціативы было раздѣлено между королемъ и палатами; но можно указать образчики конституцій, по которымъ право законодательной иниціативы исключительно сосредоточено въ рукахъ монарха. Такъ, по французской хартіи 1814 года (ст. 16) иниціатива законовъ принадлежала исключительно королю, такъ что этимъ постановленіемъ хартія повторяла Наполеоновскую конституцію, по которой право иниціативы принадлежало исключительно правительству, т.-е. первому консулу, а потомъ императору. Хартія 1814 года, сравнительно съ конституціею Наполеона I, расширила, однако, въ этомъ отношеніи право палатъ: имъ было предоставлено право просить короля о внесеніи законопроектовъ по извѣстнымъ вопросамъ (ст. 19—21). Въ сущности это было замаскированное право иниціативы, ибо королю было весьма трудно отказывать въ просьбѣ, представленной отъ имени всей палаты.



б) Слѣдующій моментъ движенія законовъ есть опредѣленіе его содержанія. Порядокъ опредѣленія этого содержанія устанавливается ясными постановленіями конституцій, по которымъ для изданія закона требуется соглашеніе между королемъ и двумя (или одной) палатами. Если, такимъ образомъ, конституціи требуютъ соглашенія между всѣми факторами законодательной власти, то это требованіе относится прежде всего къ содержанію закона, ибо право иниціативы, какъ мы видѣли, раздѣлено между монархомъ и палатами. Слѣдовательно, содержаніе закона установляется соглашеніемъ между королемъ и палатами, но участіе короля въ установленіи содержанія законовъ проявляется въ принадлежащей ему законодательной иниціативѣ, т.-е. въ томъ, что онъ черезъ свое министерство вноситъ въ палаты законопроекты. Самъ же король отсутствуетъ въ собраніи и, слѣдовательно, не можетъ принимать никакого участія въ парламентскихъ преніяхъ, а потому, и въ составленіи содержанія закона, каковое составленіе всегда предоставляется палатамъ, при томъ однако условіи, что палаты должны принимать въ разсчетъ и обязаны выслушивать всѣ объясненія министерства, представляемыя имъ какъ въ защиту правительственныхъ законопроектовъ, такъ и относительно законопроектовъ, которые внесены въ палаты по иниціативѣ ихъ отдѣльныхъ членовъ. Министерство обязано высказать взглядъ правительства на содержаніе внесенныхъ проектовъ и объявить, въ какой мѣрѣ правительство будетъ согласно съ ними. Личное же участіе короля устраняется, и, такимъ образомъ, центръ тя-

жести при установленіи содержанія закона принадлежитъ палатамъ, которымъ ради этой цѣли обезпечивается полная свобода мнѣній при обсужденіи внесеннаго законопроекта.

в) Лично осуществляемое королемъ право есть право санкціи; санкція есть актъ, посредствомъ котораго король утверждаетъ законъ, предложенный палатами, или переработанный на основаніи представленнаго законопроекта.

Если, такимъ образомъ, королю принадлежитъ право санкціи, то ему же принадлежитъ и право неутвержденія законовъ, представленныхъ палатами, или такъ называемое право абсолютнаго или суспенсивнаго veto.

α. Право veto принадлежитъ монархамъ въ силу ихъ прерогативы, и отправленіе этого права въ большинствѣ монархическихъ государствъ не обставлено какими либо ограничительными условіями, т.-е. оно является свободнымъ правомъ монарха. Въ общемъ строѣ конституціонной монархіи право санкціи и veto является, во-первыхъ, сдержкою законодательныхъ органовъ, безъ чего власть этихъ законодательныхъ органовъ распространилась бы не только на кругъ дѣлъ, имъ непосредственно подлежащій, но и на всѣ части управленія и суда, такъ какъ путемъ законодательныхъ постановленій можно было бы опредѣлить всѣ частности управленія и вмѣшиваться въ отправленіе даже правосудія. Вслѣдствіе этого, не только въ монархическихъ, но и въ республиканскихъ государствахъ, глава исполнительной власти имѣетъ право если не абсолютнаго, то задерживающаго (суспенсивнаго) veto. Во-вторыхъ, право veto непосредственно вызывается той юридической или моральной отвѣтственностью, которую несетъ глава государства въ области примѣненія и исполненія законовъ. Заставлять главу исполнительной власти исполнять всѣ законы, вотированные законодательною властью, не давая ему права выражать по поводу ихъ свои мнѣнія, возражать противъ нихъ и обращать ихъ къ новому разсмотрѣнію посредствомъ суспенсивнаго veto, значило бы обратить главу государства въ пассивное орудіе законодательной власти, оставляя на немъ юридическую или нравственную отвѣтственность за состояніе страны. Въ монархическихъ государствахъ монархъ, какъ глава всѣхъ властей въ государствѣ, несущій моральную отвѣтственность за общее положеніе страны, облекается правомъ свободнаго утвержденія и неутвержденія законовъ, представленныхъ ему органами законодательной власти. Слѣдовательно, veto не подлежитъ дѣйствію правилъ объ отвѣтственности министровъ: они не отвѣтствуютъ за неутвержденіе монархомъ извѣстнаго закона, а, равнымъ образомъ, и въ томъ случаѣ, когда монархъ утверждаетъ его. Такимъ образомъ, это право санкціи является исключительнымъ правомъ

(jus reservatum) монарха, въ отправленіи котораго онъ не связывается необходимостью дѣйствовать черезъ отвѣтственное министерство. Въ этомъ заключается смыслъ права абсолютнаго veto, которое принадлежитъ монарху въ большинствѣ монархическихъ государствъ.

β. Но нѣкоторыя конституціи представляютъ отступленія отъ этого правила. Такъ, португальская конституція даетъ право королю выражать свое согласіе или несогласіе на изданіе законовъ лишь въ теченіе опредѣленнаго срока, именно одного мѣсяца. Бразильская конституція, установляя тотъ же срокъ для выраженія согласія, въ ст. 66 и 67 опредѣляетъ, что право предоставленнаго императору veto имѣетъ лишь отсрочивающее значеніе, т.-е. законопроектъ, не утвержденный императоромъ, обращается къ разсмотрѣнію новыхъ палатъ въ слѣдующую сессію, ибо онъ не можетъ быть вновь представленъ палатамъ въ ту же сессію. Но если въ двухъ сессіяхъ законопроектъ будетъ принятъ, то онъ, несмотря на отказъ императора въ санкціи, получаетъ силу закона.

Тотъ же принципъ воспроизводится и въ норвежской конституціи, которая представляетъ наиболѣе рѣзкое отступленіе отъ монархическихъ конституцій вообще. Для пониманія относящейся сюда ст. 79 этой конституціи въ нынѣшней ея редакціи необходимо указать на тѣ измѣненія, которыя произошли послѣ 1814 года въ порядкѣ созванія и дѣятельности обѣихъ палатъ стортинга. По конституціи 1814 года стортингъ долженъ созываться черезъ каждые 3 года; по измѣненію же 1869 года онъ созывается ежегодно, при чемъ полномочія депутатовъ продолжаются въ теченіе трехъ лѣтъ и, слѣдовательно, депутаты избираются на тотъ же трехгодичный срокъ. Это замѣчаніе необходимо для пониманія статьи 79 въ нынѣшней ея редакціи и тѣхъ конфликтовъ, которые были между стортингомъ и королемъ. Ст. 79 гласитъ: если резолюція (т.-е. резолюція, на которую король не выразилъ своего согласія) будетъ принята безъ измѣненія тремя стортингами, созванными послѣ трехъ послѣдовательныхъ избраній (т.-е. въ теченіе 9 лѣтъ) въ трехъ обыкновенныхъ сессіяхъ, отдѣленныхъ другъ отъ друга, по крайней мѣрѣ, двумя сессіями, и если въ этотъ промежутокъ времени никакой другой резолюціи не будетъ принято стортингомъ, то означенная резолюція представляется на утвержденіе короля; при чемъ, даже въ случаѣ неутвержденія ея королемъ, она вопреки его желанію получаетъ силу закона. Итакъ, суспенсивное veto по норвежской конституціи обставлено существенными гарантіями для королевской власти, такъ какъ резолюція стортинга можетъ получить силу закона, если она будетъ безъ измѣненія принята тремя стор-

тингами, созванными послѣ трехъ послѣдовательныхъ избраній, въ трехъ обыкновенныхъ сессіяхъ, отдѣленныхъ другъ отъ друга, по крайней мѣрѣ, двумя сессіями, когда, слѣдовательно, стортингъ окончательно убѣдится въ необходимости изданія закона, несмотря на нежеланіе короля утверждать его.

Но, несмотря на этотъ длинный промежутокъ времени для разсмотрѣнія отвергнутаго королемъ закона, въ 1880 году возникъ конфликтъ между стортингомъ и правительствомъ, кончившійся въ 1883 году весьма трагически для министерства. Обратимъ вниманіе на происхожденіе этого конфликта. Стортингъ, резолюціями 1874, 1877 и 1880 годовъ, имѣлъ въ виду привлечь министерство, т.-е. двухъ государственныхъ министровъ и членовъ государственнаго совѣта къ ближайшему участію въ дѣлахъ стортинга и къ ближайшей передъ нимъ отвѣтственности. По норвежской же конституціи, гдѣ раздѣленіе властей проведено сравнительно строже, совѣтники короля (по констит. 1814 года) не присутствуютъ въ засѣданіяхъ стортинга. Въ 1880 г. стортингомъ была принята слѣдующая резолюція, дополнявшая статью 74 норвежской конституціи: когда сессіи стортинга открыты согласно ст. 74 конституціи, государственные министры (2) и члены государственнаго совѣта имѣютъ право явиться въ собраніе стортинга и въ публичное засѣданіе двухъ его палатъ (одельстинга и лагтинга) и участвовать въ ихъ рѣшеніяхъ, но безъ права голосованія. Право участія въ тайныхъ засѣданіяхъ дается имъ соотвѣтственными палатами.

Въ этомъ видѣ резолюція стортинга является не обыкновенной законодательной резолюціей, но *конституціонной поправкой*, такъ какъ ею измѣняется принципъ конституціи, въ силу котораго члены государственнаго совѣта и министры не участвуютъ въ засѣданіяхъ стортинга. Вслѣдствіе этого, по отношенію къ означенной резолюціи, возникъ особый вопросъ, который на строго-юридической почвѣ не получилъ разрѣшенія. Статья 79 норвежской конституціи, относительно послѣдствій отказа короля, относится къ тѣмъ случаямъ, когда идетъ рѣчь объ обыкновенныхъ законахъ и не касается статьи 112, гдѣ говорится о ревизіи конституціи. Эта статья 112, установляя порядокъ ревизіи конституціи, ничего не говоритъ о правахъ короля утверждать или не утверждать рѣшенія стортинга, установляя вмѣстѣ съ тѣмъ, что никакая поправка конституціи не можетъ измѣнять общихъ ея принциповъ, а лишь касается частностей. Слѣдовательно, статья 112 (именно потому, что она умалчиваетъ о правахъ короля утверждать или не утверждать рѣшенія стортинга) должна толковаться въ томъ смыслѣ, что къ конституціоннымъ поправкамъ примѣняется абсолютное veto короля, такъ какъ иначе одинъ стор-

тингъ могъ бы измѣнять конституцію безъ согласія другого фактора законодательной власти, именно—короля. Затѣмъ, ст. 82 конституціи установляетъ, по какимъ предметамъ не требуется согласія короля, именно: 1) по постановленіямъ касательно объявленія засѣданій стортинга открытыми; 2) по постановленіямъ, которыя касаются вопросовъ о спорныхъ выборахъ, т.-е. объ утвержденіи выборовъ, правильно произведенныхъ, и о кассаціи выборовъ, произведенныхъ неправильно; 3) по вопросу о привлеченіи министровъ къ отвѣтственности; 4) о натурализаціи иностранцевъ, и 5) о порядкѣ дѣлопроизводства. Резолюціи по этимъ предметамъ не требуютъ согласія (санкціи) короля, но въ числѣ ихъ не упомянуты конституціонныя поправки, слѣдовательно, онѣ (въ примѣненіи къ нимъ правилъ королевской санкціи), по меньшей мѣрѣ, подлежатъ дѣйствію статьи 79 (хотя, собственно говоря, эта статья касается только обыкновенныхъ законовъ). Но статья 112, опредѣляющая порядокъ ревизіи и объемъ конституціонныхъ поправокъ, установляетъ, какъ мы видѣли, абсолютное право королевскаго veto относительно всѣхъ вообще конституціонныхъ поправокъ. Вслѣдствіе этого, король шведскій отказалъ стортингу въ утвержденіи представленной имъ резолюціи, дополнявшей статью 74. Затѣмъ, въ трехъ послѣдовательныхъ стортингахъ эта резолюція принималась безъ всякаго измѣненія и послѣ третьяго раза она (согласно ст. 79) была послана правительству для опубликованія. Правительство отказалось публиковать оффиціальнымъ путемъ эту резолюцію, получившую силу закона и, слѣдовательно, отказалось его примѣнять. Вслѣдствіе этого, возникъ знаменитый конфликтъ, продолжавшійся до 1883 года. Прежде всего возникъ вопросъ о привлеченіи министровъ къ отвѣтственности за неисполненіе ими своихъ конституціонныхъ обязанностей по опубликованію законовъ. Но правительство предложило отдать этотъ вопросъ на разрѣшеніе юридическаго факультета университета въ Христіаніи. Юридическій факультетъ въ Христіаніи разрѣшилъ этотъ вопросъ въ томъ смыслѣ, что резолюція, имѣвшая въ виду дополненіе ст. 74 норвежской конституціи, есть поправка конституціонная и, слѣдовательно, она, какъ таковая, не подходитъ подъ дѣйствіе ст. 79 (а подлежитъ дѣйствію правилъ королевскаго veto), и что, принявъ другое толкованіе, и не примѣняя къ ст. 112 (какъ выводъ, изъ нея вытекающій) общее правило veto, можно придти къ заключенію, что одна изъ властей можетъ расширять свои права въ ущербъ другой. Но такъ какъ это противорѣчило бы основному принципу конституціоннаго устройства, то, слѣдовательно, въ отношеніи конституціонныхъ поправокъ королю принадлежитъ право абсолютнаго veto. На

основаніи вышеизложенныхъ соображеній, факультетъ призналъ, что дѣйствія правительства, отказавшагося опубликовать означенную резолюцію стортинга, были правильны. Вначалѣ этому рѣшенію подчинились обѣ стороны, такъ какъ оппозиція не имѣла еще достаточнаго большинства для борьбы. Это большинство должны были принести и принесли ей новые выборы, но затѣмъ вскорѣ послѣдовало преданіе суду государственныхъ министровъ, такъ что спорный вопросъ разрѣшился скорѣе на политической, чѣмъ на юридической почвѣ.

По норвежскимъ законамъ, министры предаются суду особаго верховнаго судилища (Rigsret), состоящаго: 1) изъ членовъ высшаго суда (Höieste Ret) и 2) членовъ лагтинга. Министры оказались виновными и были присуждены къ смѣщенію, съ лишеніемъ права занимать какую либо должность и т. д. Надо замѣтить, впрочемъ, что на это рѣшеніе вліяли другіе, болѣе общіе мотивы. Затѣмъ послѣдовало соглашеніе между оппозиціею въ стортингѣ и королемъ. Конфликтъ, такимъ образомъ, былъ устраненъ, но существо юридическаго вопроса (нѣкогда разрѣшеннаго факультетомъ) осталось безъ измѣненія.

γ. Практическое примѣненіе права королевскаго veto въ государствахъ, гдѣ существуетъ парламентское управленіе, не можетъ имѣть той силы, какъ въ государствахъ собственно конституціонныхъ или дуалистическихъ.

Въ Англіи корона давно уже не пользуется своимъ правомъ абсолютнаго veto, хотя оно остается неотмѣненнымъ и по сіе время. Послѣдніе случаи пользованія этимъ правомъ относятся къ концу XVII и началу XVIII ст. Такъ, въ 1693 г. король Вильгельмъ III отвергъ трехгодичный билль, изъявивъ, однако, свое согласіе на него черезъ два года. (Этотъ трехгодичный билль при Георгѣ I былъ замѣненъ семигодичнымъ биллемъ, и въ настоящее время нижняя англійская палата избирается на 7 лѣтъ). Затѣмъ, королева Анна въ 1707 году отвергла билль объ организаціи шотландской милиціи. Съ этихъ поръ англійскіе короли не примѣняли болѣе своего права veto и не употребляли старинной норманнской формулы, употребительной въ такихъ случаяхъ: „le roi s'avisera“ (при утвержденіи биллей примѣнялась другая, также старинная, норманнская формула: „le roi le veut“). Но причина того, что билли всегда утверждались, состояла въ томъ, что большинство биллей вносилось министрами, которые предварительно заручались согласіемъ короля; слѣдовательно, король изъявлялъ свое согласіе на предположенный къ внесенію въ палаты билль заранѣе и, слѣдовательно, поводы къ неутвержденію

биллей королемъ устранялись. Если билль возбуждался частными лицами, въ силу частныхъ моцій или предложеній, то министерство, располагающее большинствомъ въ палатѣ, легко могло устранить такую моцію, съ которой, какъ ему извѣстно, король никогда не согласится. Этимъ устраняется самая возможность такихъ биллей, которые могли бы не получить королевской санкціи. Такимъ образомъ, при тѣсной связи правительства съ палатами, пользованіе правомъ абсолютнаго veto является практически излишнимъ.

Иначе поставленъ этотъ вопросъ въ дуалистическихъ, конституціонныхъ монархіяхъ. Здѣсь короли могли пользоваться и пользовались правомъ неутвержденія законовъ, но зато могли возникать конфликты, подобные норвежскому, что, конечно, неблагопріятно отзывалось на теченіи государственной жизни.

г) Законъ, получившій королевскую санкцію, обнародывается королемъ. Ему принадлежитъ исключительное право обнародывать законы; онъ обнародываетъ ихъ отъ своего имени. Актъ обнародыванія законовъ является распоряженіемъ главы государства. Черезъ обнародываніе законъ приводится въ дѣйствіе, и всѣ подчиненные органы власти и граждане обязываются исполнять законъ, вотированный палатами и утвержденный королемъ. Обнародываніе законовъ поставлено въ извѣстныя условія: въ королевскомъ распоряженіи, обнародывающемъ законъ, должно быть положительно указано, что издающійся законъ издается съ согласія палатъ, и затѣмъ законъ долженъ быть перепечатанъ буквально, отъ слова до слова, подписанъ королемъ и всѣми отвѣтственными министрами, которые берутъ на себя отвѣтственность за правильность содержанія закона, т.-е. за то, что законъ дѣйствительно соотвѣтствуетъ тому, что было вотировано палатами, и за то, что соглашеніе палатъ и короля, о которомъ упоминается во введеніи, дѣйствительно состоялось. Законъ обнародывается въ такой формулѣ: „Мы, Божіею милостію король, по соглашенію съ палатами (или палатой), установляемъ и повелѣваемъ нижеслѣдующее“... Затѣмъ идетъ самый текстъ закона и далѣе: „дано тамъ-то (королевская резиденція), за собственноручною нашею подписью, съ приложеніемъ государственной печати“.

Обнародываніемъ закона заканчивается движеніе законопроекта въ сферѣ законодательной (внесеніе законопроекта, разсмотрѣніе его, полученіе имъ санкціи, обнародываніе закона), и затѣмъ является вопросъ о примѣненіи закона прежде всего въ сферѣ судебной.

Б) *Права короля въ области судебной.*

I. Повидимому, прерогативы короля въ области суда являются весьма ограниченными, ибо, какъ мы уже видѣли, судьи отправляютъ правосудіе на основаніи закона и подчиняются авторитету только закона; слѣдовательно, при независимости судей, обезпечиваемой ихъ несмѣняемостью, нѣтъ, повидимому, предметовъ, по которымъ монархическая власть могла бы дѣйствовать въ области суда. Но, обративъ вниманіе на подробности при отправленіи правосудія, мы замѣтимъ, что нѣкоторые предметы требуютъ непремѣннаго дѣйствія королевской власти или вообще власти исполнительной.

Принципъ независимаго отправленія судомъ своихъ обязанностей касается только отправленія собственно правосудія, т.-е. того, что нѣмцы называютъ Rechtssprechung, именно—разрѣшенія юридическаго вопроса, поставленнаго судомъ на основаніи дѣйствующаго права; такъ, въ области гражданскаго права—разрѣшеніе вопроса о томъ, кому принадлежитъ спорное право на вещь, и въ области уголовной—опредѣленіе, какіе признаки преступленія находятся въ данномъ дѣйствіи, и какому наказанію подлежатъ лица, признанныя виновными. Въ этой области судъ,—происходитъ ли онъ съ участіемъ присяжныхъ засѣдателей, или безъ нихъ, все равно,—подчиняется авторитету только закона, такъ что въ области Rechtssprechung судьи отправляютъ свои обязанности независимо, въ ней не можетъ имѣть мѣсто и силу никакое постороннее распоряженіе посторонней суду власти. Но отъ области отправленія правосудія (Rechtssprechung) нужно отличать область судебнаго управленія, (Justizverwaltung), которая составляется изъ ряда актовъ исполнительной власти, нисколько не касающихся отправленія правосудія.

1) Къ области судебнаго управленія относится: право назначать судей и лицъ прокурорскаго надзора. Это право является весьма обширнымъ въ конституціонныхъ государствахъ. Въ Англіи назначеніе королемъ судей распространяется главнымъ образомъ на вестминстерскій, т.-е. высшій въ королевствѣ судъ, и на мировыхъ судей въ графствахъ и городахъ. На континентѣ Европы эта судебная организація является болѣе сложной, главнымъ образомъ, въ отношеніи количества судебныхъ инстанцій въ области гражданскаго и уголовнаго суда. Совокупность судей во всѣхъ этихъ инстанціяхъ представляетъ такой значительный персоналъ, что вліяніе короля на этихъ судей является признакомъ, указывающимъ на его сравнительно большую власть въ области суда. Но еще большую власть имѣетъ король относительно прокуратуры.

Прокуратура во всѣхъ государствахъ организована на адми-

нистративныхъ началахъ въ строго іерархической зависимости; слѣдовательно, она въ своихъ дѣйствіяхъ подчинена не только авторитету общихъ законовъ, но и распоряженіямъ высшаго судебнаго управленія, ближайшимъ образомъ министра юстиціи. Вслѣдствіе этого, общее наблюденіе за дѣйствіями прокуратуры является однимъ изъ существенныхъ правъ короны, которое она отправляетъ черезъ отвѣтственнаго министра.

2) Королю посредственно или непосредственно принадлежитъ право высшаго надзора за отправленіемъ правосудія. Право это въ примѣненіи къ суду является результатомъ общаго права короля, какъ главы государства, на высшій надзоръ (Oberaufsichtsrecht) за дѣйствіями всѣхъ властей, получившихъ отъ него свои полномочія. Это право короны, собственно говоря, не касается области отправленія правосудія: въ область матеріальнаго права королевская власть не вступается, тѣмъ не менѣе ей посредственно или непосредственно принадлежатъ извѣстныя права.

Право высшаго надзора за дѣйствіями судебныхъ властей заключается: а) въ томъ, что королю и отвѣтственному представителю его по судебной части, министру юстиціи, предоставляется право ревизіи судебныхъ мѣстъ, не съ цѣлью провѣрки правильности судебныхъ рѣшеній, но съ цѣлью провѣрки своевременности въ теченіи судебныхъ дѣлъ, т.-е. удостовѣренія въ томъ, что отправленіе правосудія не терпѣло замедленія, и провѣрки состоянія учрежденій, находящихся въ вѣдѣніи судовъ, напр., съ цѣлью провѣрки кассъ при различныхъ судебныхъ установленіяхъ и т. п.; въ связи съ этимъ стоитъ и право короны на осмотръ и ревизію тюремъ какъ для подслѣдственныхъ, такъ и для осужденныхъ по суду лицъ; б) для надзора за дѣятельностью судовъ, исполнительной власти предоставляется право требовать отъ нихъ свѣдѣнія о движеніи дѣлъ, рѣшенныхъ судомъ и нерѣшенныхъ, по которымъ можно было бы судить объ исполненіи судьями своихъ обязанностей, а также принимать жалобы частныхъ лицъ на медленность или отказъ въ правосудіи, т.-е. въ случаяхъ, когда судьи не исполняютъ возложенныхъ на нихъ обязанностей подъ предлогами незаконными. Право пріема прошеній сводится, слѣдовательно, къ праву этимъ путемъ содѣйствовать жалобщикамъ въ полученіи правосудія посредствомъ такъ называемаго mandatum de administranda justitia, предписанія о доставленіи правосудія лицамъ, которыя получили неправильный отказъ въ правосудіи, или дѣла которыхъ остаются безъ движенія далѣе назначеннаго къ тому срока.

Сверхъ права высшаго надзора, который собственно не касается отправленія правосудія, въ рукахъ монархической власти на-

ходится важное право—право помилованія въ дѣлахъ уголовныхъ. Гражданское правосудіе отправляется вполнѣ независимо отъ короля и вообще исполнительной власти, и рѣшенія гражданскихъ судовъ ни въ какомъ случаѣ не поступаютъ на разсмотрѣніе короля. Но въ области уголовной дѣятельности суда иначе: уголовная юстиція делегируется судамъ въ болѣе ограниченныхъ условіяхъ въ томъ смыслѣ, что судебный приговоръ, состоявшійся по опредѣленному дѣлу, въ силу прошенія о помилованіи, можетъ поступить на разсмотрѣніе короля, который, не измѣняя его по существу, можетъ измѣнить его послѣдствія.

Право помилованія вызывается такими условіями примѣненія уголовныхъ законовъ, которыя не могутъ быть устранены властью самихъ судовъ. Именно, преступленіе можетъ быть совершено при такихъ обстоятельствахъ, и лицо, совершившее преступленіе, могло находиться въ такой обстановкѣ, при которой строго формальное примѣненіе закона являлось бы нравственною несправедливостью. Между тѣмъ, судьи своею властью могутъ смягчать наказаніе въ извѣстныхъ только предѣлахъ; такъ, въ случаѣ признанія въ пользу обвиняемаго смягчающихъ вину обстоятельствъ, судъ можетъ лишь понизить наказаніе на одну или двѣ степени. Власть суда исчерпывается произнесеніемъ приговора; поэтому въ этихъ случаяхъ примѣненіе началъ нравственной справедливости возможно предоставить лишь власти, стоящей выше суда и поставленной надъ судебными учрежденіями—именно главѣ государства, монарху или президенту въ республикахъ. Въ правѣ помилованія должно различать двѣ различныя формы: во-первыхъ, право смягчать или даже вовсе отмѣнять примѣненіе наказанія по постановленному приговору, т.-е. право а) смягчать наказаніе свыше тѣхъ степеней, на которыя оно могло быть понижено самой судебной властью, и б) право совершенно освобождать отъ примѣненія наказанія, установленнаго судебнымъ приговоромъ. Это и есть такъ называемая adgratiatio, право помилованія въ тѣсномъ смыслѣ слова. Во-вторыхъ, дѣйствіемъ высшей въ государствѣ власти можетъ быть пріостановлено даже привлеченіе виновныхъ къ отвѣтственности, т.-е. привлеченіе къ слѣдствію и суду; слѣдовательно, верховная власть можетъ прекратить и самыя предварительныя дѣйствія. Затѣмъ, для лицъ, подвергшихся наказанію по судебному приговору, оно можетъ быть не только смягчено или отмѣнено, но, сверхъ того, эти лица могутъ быть актомъ верховной власти возстановлены во всѣхъ гражданскихъ и политическихъ правахъ, которыхъ они лишились вслѣдствіе судебнаго приговора. Въ этомъ и заключается актъ амнистіи, имѣющей болѣе широкое значеніе, чѣмъ простое право помилованія. По существу своему

амнистія въ большинствѣ случаевъ является болѣе актомъ политическимъ, чѣмъ актомъ, примѣняемымъ въ условіяхъ обычнаго правосудія. Она обыкновенно является средствомъ для умиротворенія страны или цѣлой области, посредствомъ освобожденія отъ судебнаго преслѣдованія лицъ, противъ коихъ могло бы быть возбуждено преслѣдованіе. Амнистія является также иногда и актомъ монаршей милости по поводу какого либо радостнаго для государства событія, напр., заключенія выгоднаго мира, восшествія на престолъ и т. п. Отсюда вытекаетъ коренное различіе существа и цѣлей между амнистіей, съ одной стороны, и правомъ помилованія въ тѣсномъ смыслѣ—съ другой.

Европейскія законодательства не въ одинаковой степени предоставляютъ верховной государственной власти право помилованія въ обѣихъ его формахъ.

Въ Англіи королю принадлежитъ вся полнота правъ въ отношеніи помилованія и амнистіи; но это право отправляется королемъ черезъ отвѣтственнаго министра, статсъ-секретаря министерства внутреннихъ дѣлъ, черезъ посредство котораго представляются всѣ прошенія о помилованіи, и въ вѣдѣніи котораго находятся тюрьмы и лица, подвергшіяся наказанію по судебному приговору.

Постановленія прочихъ европейскихъ конституцій о правѣ помилованія представляютъ значительное разнообразіе. Такъ, ст. 73 бельгійской конституціи постановляетъ, что король имѣетъ право отмѣнять или смягчать наказанія, назначаемыя по судебному приговору (prononcées par les juges). Слѣдовательно, ст. 73 говоритъ исключительно о правѣ помилованія въ тѣсномъ смыслѣ слова, такъ какъ въ силу этой статьи дѣйствіе королевской власти простирается только на лицъ, осужденныхъ по судебному приговору, и это право короля касается лишь смягченія и отпущенія наказанія. Но въ Бельгіи, какъ и въ Англіи по акту of settlement 1701 г., королю не предоставляется право помилованія министровъ, осужденныхъ по обвиненію нижней палаты. Это запрещеніе сдѣлано въ тѣхъ видахъ, что иначе обвиненіе министровъ оказалось бы фиктивнымъ. Поэтому въ Бельгіи право помилованія министровъ обусловливается согласіемъ палатъ. Въ этомъ смыслѣ и говоритъ статья 73, предоставляющая королю право помилованія съ оговоркой объ исключеніи случая помилованія осужденныхъ министровъ: „исключая того, что постановлено относительно министровъ“, какъ говорится въ ней.

Если изъ смысла ст. 73 бельгійской конституціи можно вывести заключеніе, что королю не принадлежитъ право амнистіи, то изъ буквальнаго смысла ст. 66 нидерландской конституціи такое заключеніе является съ очевидностью. Эта статья говоритъ, что королю

принадлежитъ право помилованія осужденныхъ преступниковъ, по выслушаніи мнѣнія судей той инстанціи, въ которой они осуждены. И затѣмъ ст. 66 прибавляетъ: амнистія можетъ быть даруема только законодательнымъ порядкомъ. Въ этомъ нидерландская конституція отличается отъ датской, которая по ст. 26 прямо признаетъ за королемъ право амнистіи. Постановленія шведской (ст. 25) и норвежской (ст. 20) конституцій относительно права помилованія сходны съ постановленіями бельгійской. Такъ, по норвежской конституціи король имѣетъ право, выслушавъ мнѣніе Государственнаго Совѣта, помиловать преступниковъ послѣ произнесенія надъ ними судебнаго приговора, при чемъ помилованному лицу предоставляется право либо воспользоваться помилованіемъ, либо отбыть опредѣленное для него наказаніе.

Испанская конституція (ст. 54, п. 3) даетъ королю право миловать преступниковъ, „сообразуясь съ законами". Португальская (ст. 74, пп. 7 и 8) особо упоминаетъ о правѣ смягченія наказаній и помилованія осужденныхъ преступниковъ, съ одной, и о правѣ амнистіи, съ другой стороны. Амнистіи даруются свободнымъ актомъ королевской воли въ важныхъ случаяхъ, когда того требуетъ человѣколюбіе и благо государства (ср. бразильскую конституцію, ст. 101, §§ VIII и IX). Право амнистіи предоставляется монархамъ конституціями датской (ст. 26), греческой (ст. 39, но только для политическихъ преступниковъ).

По прусской конституціи (ст. 49) королю принадлежитъ право смягченія (Strafmilderung) и помилованія (Begnadigung). Что же касается амнистіи, то ст. 49 говоритъ о ней косвенно; именно въ третьемъ абзацѣ сказано, что относительно лицъ, противъ которыхъ возбуждено судебное слѣдствіе, помилованіе или амнистія могутъ быть произнесены только законодательнымъ порядкомъ, auf Grund eines besonderen Gesetzes, т.-е. на основаніи спеціальнаго на этотъ случай изданнаго закона. Такимъ образомъ, третій абзацъ статьи 49 не отрицаетъ права амнистіи относительно всѣхъ лицъ, которыя еще не привлечены къ судебному слѣдствію. Король можетъ заранѣе прекратить всякое привлеченіе ихъ къ слѣдствію и предать забвенію всѣ дѣла и проступки, ими совершенныя. Такимъ образомъ, право амнистіи не отрицается за прусскимъ королемъ, но ограничивается въ томъ смыслѣ, что лица, которыя уже привлечены къ слѣдствію, должны сначала подвергнуться судебному приговору, и уже потомъ наказаніе, имъ опредѣленное, можетъ быть смягчено. Въ этомъ объемѣ право короля имѣетъ важное политическое значеніе. Послѣ смутъ и государственныхъ переворотовъ, когда слѣдственныя дѣйствія судебныхъ и административныхъ властей могли бы поддержать возбужденное состояніе страны и тѣмъ увеличить смуту, король можетъ

объявить, чтобы никакихъ дѣлъ, связанныхъ съ ней, не возбуждалось и чтобы все было предано забвенію; но по дѣламъ лицъ, уже привлеченныхъ къ слѣдствію, помилованіе можетъ примѣняться лишь по произнесенію надъ ними судебнаго приговора. Сходно съ этимъ постановляютъ конституція баварская (тит. VIII, ст. 4), саксонская (ст. 52) и виртембергская (ст. 97). Австрійскій законъ 21 декабря 1867 г., постановляющій объ отправленіи судебной власти, статьею 13 предоставляетъ императору какъ право помилованія, такъ и право амнистіи безъ оговорки, постановляемой ст. 49 прусской конституціи.

В) *Права короля въ области управленія.*

I. Наибольшая сумма правъ принадлежитъ королю въ области управленія, такъ какъ онъ признается главой исполнительной власти. Нѣкоторыя конституціи прямо выражаютъ это; такъ, въ португальской конституціи говорится, что исполнительная власть принадлежитъ одному королю. По прусской конституціи права короля перечисляются въ отдѣлѣ постановленій объ исполнительной власти. Австрійскій законъ 1867 года объ исполнительной власти перечисляетъ права короны. Итакъ, исполнительная власть разсматривается, какъ аттрибутъ королевской власти, которую король осуществляетъ чрезъ министерство и прочихъ должностныхъ лицъ. Въ этомъ отношеніи англійское право дѣлаетъ различіе между королемъ въ парламентѣ и королемъ въ совѣтѣ: 1) король въ парламентѣ есть факторъ законодательной власти; 2) король въ совѣтѣ является высшею въ королевствѣ исполнительной властью, дѣйствующею путемъ распоряженій и предписаній на всю совокупность властей, получающихъ отъ нея свои полномочія. Но хотя сказанное и можетъ дать понятіе о полнотѣ прерогативъ короля въ области исполнительной власти, но это не указываетъ на отдѣльныя отрасли внутренняго и внѣшняго управленія, на которыя она простирается. Мы должны расположить права исполнительной власти короля въ іерархическомъ порядкѣ, т.-е. по отношенію и въ связи съ правами короля въ законодательной власти, которой они служатъ какъ бы дополненіемъ или дальнѣйшимъ ея развитіемъ.

Право исполнительной власти регулировать дѣйствія подчиненныхъ органовъ, т.-е. установлять правила и регулятивы, касательно осуществленія финансовыхъ, полицейскихъ и др. цѣлей государства, и составляетъ содержаніе такъ называемаго права распоряженія, Verordnungsrecht. Королевскіе приказы, декреты, эдикты, ордонансы—таковы различныя названія, обозначающія различные виды общихъ распоряженій власти исполнительной, которыя представляютъ значительную ана-

логію съ законами въ томъ смыслѣ, что они являются общими и обязательными правилами для всѣхъ органовъ государственной власти и для всѣхъ лицъ, находящихся въ подданствѣ даннаго государства. Распоряженія являются общими нормами, обязательная сила которыхъ обезпечивается: 1) согласіемъ ихъ съ существующими законами и 2) изданіемъ ихъ компетентной властью, именно королемъ черезъ его отвѣтственное министерство. Всѣ вообще распоряженія по удобной и понятной классификаціи Л. фонъ-Штейна могутъ быть раздѣлены на 3 категоріи: а) исполнительныя распоряженія, Vollzugsverordnungen; б) распоряженія въ собственномъ смыслѣ слова—eigentliche Verordnungen, и в) чрезвычайныя распоряженія, Nothverordnungen.

Подъ исполнительными распоряженіями разумѣются такіе указы, эдикты, ордонансы и королевскіе приказы, которые повелѣваютъ привести въ дѣйствіе законъ. Путемъ этихъ исполнительныхъ распоряженій: 1) обнародываются законы, 2) указывается порядокъ примѣненія законовъ, поскольку онъ не указанъ въ нихъ и поскольку предоставленъ исполнительной власти. Въ самомъ законѣ обыкновенно говорится, что опредѣленіе порядка примѣненія даннаго закона предоставляется власти исполнительной. Слѣдовательно, она обязана указывать порядокъ и условія примѣненія закона, не предусмотрѣнные самимъ закономъ. Итакъ, исполнительныя распоряженія касательно порядка примѣненія законовъ не имѣютъ цѣлью установленіе какихъ либо общихъ правилъ, отличныхъ отъ закона; они имѣютъ въ виду лишь доставить закону точное и быстрое исполненіе.

Подъ распоряженіями въ собственномъ смыслѣ слова (eigentliche Verordnungen) разумѣются такія распоряженія исполнительной власти, которыя имѣютъ въ виду восполнить извѣстный недостатокъ закона, восполнить пробѣлы закона въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ они обнаружились, и, наконецъ, разъяснить смыслъ закона для всѣхъ подчиненныхъ органовъ администраціи, буде ими встрѣчаются затрудненія въ пониманіи закона. Въ данномъ случаѣ исполнительная власть до извѣстной степени замѣняетъ законодательную власть въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ.

Распоряженія чрезвычайныя (Nothverordnungen) суть такія распоряженія, посредствомъ которыхъ исполнительная власть какъ бы становится на мѣсто законодательной власти въ тѣхъ случаяхъ, когда она уполномочена на то конституціею. Исполнительной власти предоставляется въ нѣкоторыхъ случаяхъ право издавать распоряженія съ силою закона, напр., въ тѣхъ случаяхъ, когда палаты не созваны, или если собраны, но не разсмотрѣли еще вопроса, по которому ранѣе того состоялось извѣстное распоряженіе. Это стоитъ въ связи

съ вопросомъ о чрезвычайныхъ мѣрахъ, о которыхъ мы говорили ранѣе.

II. Если исполнительная власть, во главѣ которой стоитъ король, облечена такими широкими полномочіями, то возникаетъ вопросъ какъ объ условіяхъ согласованія распоряженій съ закономъ, такъ и о средствахъ сохранить силу законамъ при нарушеніи ихъ со стороны распоряженій. Всякое распоряженіе, исходящее отъ исполнительной власти, есть односторонній ея актъ и, по своему юридическому значенію, въ системѣ правилъ, которыми опредѣляются какъ дѣйствія органовъ власти, такъ и права и обязанности гражданъ, занимаетъ подчиненное мѣсто, сравнительно съ основными и обыкновенными законами. Основные законы суть акты власти учредительной; законы обыкновенные суть нормы, установляемыя по соглашенію короля и палатъ; распоряженія же суть акты, исходящія отъ короля черезъ его отвѣтственное министерство.

Отсюда слѣдуетъ, что всѣ распоряженія должны находиться въ согласіи съ основными законами, конституціею, т.-е. должны быть конституціонны, и съ обыкновенными законами, т.-е. должны быть законны, и противоконституціонныя или противозаконныя распоряженія не должны имѣть силы.

Имѣя въ виду эти требованія, обратимъ вниманіе на средства для обезпеченія конституціонности и законности этихъ распоряженій. Эти средства зависятъ прежде всего отъ того, какъ тѣ или другія конституціи опредѣляютъ предѣлы исполнительной власти. Наиболѣе тѣсные предѣлы для послѣдней ставитъ конституція бельгійская, которая въ ст. 67 гласитъ, что король имѣетъ право издавать распоряженія и постановленія, необходимыя для исполненія законовъ, но не можетъ ни уничтожить (suspendre) дѣйствія закона, ни разрѣшить (dispenser) отъ дѣйствія закона кого либо. Слѣдовательно, бельгійская конституція 1) не допускаетъ чрезвычайныхъ распоряженій и 2) отрицаетъ за королемъ право разрѣшать кого либо отъ дѣйствія закона. Въ этомъ она сходна съ принципами англійскаго права. Одинъ изъ важныхъ конституціонныхъ споровъ при Іаковѣ II возникъ по поводу вопроса о диспенсивной, разрѣшительной власти короля, который въ данномъ случаѣ хотѣлъ ею воспользоваться относительно католиковъ. Король хотѣлъ разрѣшить католиковъ и, кстати, диссидентовъ Англіи отъ дѣйствія ограничительныхъ законовъ, которые были прежде постановлены относительно ихъ парламентомъ и въ то время не были имъ отмѣнены. Извѣстно, что по поводу деклараціи объ индульгенціи возникли распри между королемъ и семью епископами, которые въ поданной королю петиціи докладывали, почему для нихъ невозможно прочесть въ церквахъ эту декларацію. По поводу этого спора было

разрѣшено 2 вопроса: 1) вопросъ о правѣ петицій и 2) вопросъ о диспенсивной власти короля. Въ 1689 г. явилось общее постановленіе, гласившее, что предполагаемое мнимое право разрѣшать отъ законовъ или отъ исполненія ихъ, какъ оно усвоено было въ послѣднее время королевской властью—не законно.

Кругъ тѣхъ предметовъ, которыхъ можетъ касаться распоряженіе, исходящее отъ королевской власти, различенъ. Такъ, по бельгійской конституціи и по декларации правъ 1689 г. въ Англіи, распоряженія должны держаться въ предѣлахъ какъ конституціонныхъ, такъ и обыкновенныхъ законовъ. Въ томъ же смыслѣ постановляетъ и норвежская конституція, въ силу которой королю предоставлено право издавать распоряженія, касающіяся полиціи, торговли, таможни, промышленности и т. д., но съ тѣмъ условіемъ, чтобы они не противорѣчили конституціи и законамъ, утвержденнымъ стортингомъ.

Болѣе широкія полномочія въ этомъ отношеніи предоставляетъ прусская конституція, 3-й пунктъ ст. 45 которой гласитъ: король приказываетъ обнародывать законы и издаетъ необходимыя для ихъ исполненія распоряженія. Эта статья 45 касается собственно исполнительныхъ распоряженій. И по духу и по смыслу ея нѣтъ основаній предоставлять королю особыхъ полномочій относительно самаго содержанія его распоряженій. Больше правъ предоставляетъ ему ст. 63 конституціоннаго акта. Она является продолженіемъ общихъ постановленій объ изданіи законовъ. Ст. 62 конституціи постановляетъ, что законодательная власть отправляется совмѣстно королемъ и палатами, и что для изданія законовъ требуется соглашеніе всѣхъ факторовъ законодательной власти, т.-е. палатъ и короля. Но ст. 63 даетъ послѣднему особыя полномочія въ слѣдующихъ выраженіяхъ: „только въ случаяхъ, когда поддержаніе общаго спокойствія и устраненіе чрезвычайныхъ опасностей того потребуютъ, могутъ быть издаваемы распоряженія съ силою закона подъ отвѣтственностью всего министерства притомъ лишь въ случаѣ, если палаты не собраны. Эти распоряженія, однако, въ ближайшемъ собраніи палатъ должны быть внесены въ палаты для испрошенія ихъ согласія (dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen)“.

Такимъ образомъ, предѣлы власти, предоставленной королю подъ отвѣтственностью всего министерства, опредѣляются слѣдующими положеніями: 1) поводъ, по которому допускаются такія распоряженія—необходимость поддержанія безопасности въ исключительныхъ случаяхъ; 2) распоряженія допускаются лишь тогда, когда палаты не собраны; 3) распоряженія не должны противорѣчить конституціи. При соблюденіи этихъ условій распоряженія имѣютъ силу закона. Слѣдовательно, власти исполнительной предоставляется право замѣ-

нять законодательную власть и издавать временные законы. Въ этомъ отношеніи ни одна европейская конституція не идетъ дальше постановленій прусской, и не многія даютъ равныя права власти исполнительной [1]). Сила приведеннаго постановленія обнаружится при разсмотрѣніи того, какимъ способомъ поддерживается согласіе этихъ временныхъ законовъ съ законами конституціонными.

III. Разсматривая всю совокупность тѣхъ постановленій, которыя предоставляютъ королю право издавать какъ распоряженія въ предѣлахъ закона, такъ и распоряженія, выступающія за предѣлы его, мы должны разсмотрѣть двоякое средство гарантіи законовъ и конституціи, т.-е.: 1) чѣмъ поддерживается согласіе распоряженій съ законами и съ конституціею и 2) чѣмъ поддерживается такое согласіе распоряженій, вызванныхъ въ силу чрезвычайныхъ обстоятельствъ, т.-е. имѣющихъ силу временныхъ законовъ. Всѣ эти средства могутъ быть подведены подъ двѣ категоріи: а) отмѣна распоряженій, противорѣчащихъ закону и конституціи, б) непримѣненіе и неисполненіе распоряженій, противорѣчащихъ законамъ. Оба эти средства предполагаютъ дѣйствія различныхъ властей: законодательной, судебной и даже, въ извѣстной степени, исполнительной. Первое средство, т.-е. отмѣна противозаконныхъ распоряженій, можетъ быть примѣнено только палатами, ибо судебная власть, примѣняющая законъ только in specie, не можетъ отмѣнить его in genere, т.-е. для всѣхъ случаевъ, которые могутъ вызвать его примѣненіе. Иначе, судебная власть не можетъ лишить распоряженія его обязательной силы вообще; она можетъ лишь не примѣнять его in specie, къ отдѣльнымъ случаямъ.

А. Такимъ образомъ, первый вопросъ, подлежащій нашему разсмотрѣнію, заключается въ томъ, насколько палаты имѣютъ средство отмѣнять распоряженія, противорѣчащія закону? Въ силу бельгійской конституціи, которая даетъ исполнительной власти полномочія издавать распоряженія лишь въ предѣлахъ закона, всякое распоряженіе, выходящее за эти предѣлы, ipso jure должно почитаться незаконнымъ, и, такъ какъ на подчиненныя мѣста возлагается обязанность лишь закономѣрнаго повиновенія, то всѣ такія признанныя незаконными распоряженія не могутъ быть примѣняемы подчиненными органами, ибо всѣ власти, входящія въ составъ послѣднихъ, присягали конституціи и основнымъ законамъ [2]).

---

[1]) Сюда относятся постановленія конституцій баденской (ст. 66), саксонской (ст. 88) и виртембергской (ст. 89 и 90).

[2]) Бельгійская конст., ст. 107. „Les cours et les tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois“.

Но не всѣ конституціи содержатъ столь опредѣленныя постановленія, ибо раздѣленіе властей не у всѣхъ проведено такъ точно, какъ въ бельгійской и другихъ, сходныхъ съ ней, конституціяхъ. Зато въ нихъ имѣются болѣе подробныя опредѣленія тѣхъ путей и средствъ, которыми палаты достигаютъ отмѣны противозаконныхъ распоряженій. Такъ, по баденской конституціи (ст. 67), распоряженія, заключающія въ себѣ постановленія, по которымъ палаты считаютъ свои права нарушенными, должны быть, по представленіи ими основательной жалобы (подразумѣвается: вел. герцогу), тотчасъ отмѣнены. Но ст. 67 этой конституціи, содержа въ себѣ выраженіе: „основательная жалоба", не опредѣляетъ, однако, кто въ данномъ случаѣ является судьею основательности жалобы палатъ. По прусской конституціи вопросъ о средствахъ палатъ къ отмѣнѣ незаконныхъ распоряженій не разрѣшается никакими опредѣленіями. При такомъ положеніи дѣла, единственнымъ для того средствомъ могло бы явиться привлеченіе отвѣтственныхъ министровъ къ уголовному преслѣдованію; но и такая мѣра не можетъ имѣть примѣненія въ Пруссіи, ибо, какъ мы видѣли, обѣщанный статьею 61 прусской конституціи спеціальный законъ, долженствующій опредѣлить порядокъ отвѣтственности министровъ и порядокъ процедуры суда и наказанія, не появился. Итакъ, относительно Пруссіи трудно указать пути и способы, посредствомъ которыхъ палаты могли бы осуществить принадлежащее имъ право контроля надъ дѣйствіями исполнительной власти.

Б. Второе средство охранить силу закона, когда ему противорѣчитъ распоряженіе, заключается въ непримѣненіи незаконныхъ распоряженій въ конкретныхъ случаяхъ, т.-е. въ отмѣнѣ ихъ не in genere, а in specie, въ силу того общаго принципа, что постановленія закона имѣютъ преимущество передъ всѣми постановленіями, исходящими изъ другого источника, и что эти послѣднія должны согласоваться съ дѣйствующими законами.

Это право и, въ то же время, обязанность устранять противозаконныя распоряженія in specie установляется различно: 1) относительно мѣстъ судебныхъ и 2) относительно органовъ и лицъ административныхъ.

1. Судебныя мѣста руководствуются въ своихъ рѣшеніяхъ правилами закона и, слѣдовательно, въ тѣхъ случаяхъ, когда имъ предстоитъ охранить силу распоряженія на основаніи законовъ, первый вопросъ, подлежащій изслѣдованію суда, заключается въ томъ, насколько это распоряженіе, на основаніи котораго за извѣстныя дѣйствія лица подлежатъ наказанію, не противорѣчитъ законамъ и согласно съ ними. Такимъ образомъ, для распоряженій возникаетъ такъ называемое право судебной провѣрки, Prüfungsrecht. Но оно

не въ одинаковой степени признается отдѣльными европейскими конституціями. Оно безспорно относительно суда въ Англіи, который въ случаяхъ надобности всегда осуществляетъ право судебной провѣрки. Точно такъ же, по ст. 107 бельгійской конституціи, только тѣ распоряженія признаются обязательными для судебныхъ мѣстъ, которыя согласны съ дѣйствующими законами. Прусская конституція представляетъ по этому предмету существенныя отступленія: она какъ бы вовсе запрещаетъ примѣненіе судебной провѣрки. Статья 106 этой конституціи гласитъ: законы и распоряженія обязательны (sind verbindlich), если они обнародованы съ соблюденіемъ формы, установленной закономъ. Право провѣрки законности распоряженій принадлежитъ не учрежденіямъ, а палатамъ. Существенный пунктъ постановленія ст. 106 состоитъ въ томъ, что распоряженія обязательны для мѣстъ подчиненныхъ, т.-е. судебныхъ и административныхъ въ тѣхъ случаяхъ, если обнародываніе ихъ совершилось въ установленной формѣ, т.-е. если были соблюдены формальности изданія, именно, если подъ распоряженіемъ находилась подпись короля и контрасигновка отвѣтственнаго министра. Слѣдовательно, право провѣрки распоряженій, предоставленное прусскимъ судебнымъ и административнымъ учрежденіямъ, исключительно касается формы обнародыванія: если на распоряженіи не значится подписи и контрасигновки, то подчиненныя мѣста могутъ его не примѣнять. Но предоставленное имъ право провѣрки не касается самаго *содержанія* распоряженія, ибо по 2 абзатцу ст. 106 право провѣрки законности (Prüfung der Rechtsgültigkeit) распоряженій принадлежитъ не судебнымъ и административнымъ учрежденіямъ, а только палатамъ, которыя, какъ мы видѣли, не вполнѣ обезпечены въ употребленіи этого права по той причинѣ, что министерской отвѣтственности въ Пруссіи не существуетъ.

2. Еще въ большей степени примѣняются эти правила относительно административныхъ властей: 1) судебная власть при отправленіи своихъ обязанностей болѣе подчиняется закону, чѣмъ административные органы, такъ какъ дѣятельность послѣднихъ направляется инструкціями, распоряженіями, циркулярами и т. п., исходящими отъ ихъ начальствъ или отъ общей исполнительной власти; 2) суды въ отправленіи своихъ обязанностей, независимо отъ различія инстанцій, независимы; слѣдовательно, судъ постановляетъ самостоятельно свои приговоры, которые могутъ быть исправлены или кассированы высшимъ судомъ, но на содержаніе которыхъ высшая судебная инстанція, а тѣмъ болѣе исполнительная власть не имѣетъ вліянія. Напротивъ, административныя дѣйствія обусловливаются іерархическимъ соотношеніемъ высшихъ и низшихъ

властей и предполагаютъ извѣстную дисциплину, требующую исполненія предписаній высшей власти со стороны низшихъ. Но безусловное признаніе такой дисциплины противорѣчило бы существу государства и законнымъ условіямъ управленія, ибо тогда съ подчиненныхъ должностныхъ лицъ и мѣстъ слагалась бы всякая отвѣтственность за исполненіе явно противозаконныхъ распоряженій высшей власти. Слѣдовательно, и въ этой области должны быть установлены правила, которыя давали бы возможность подчиненному должностному лицу удостовѣриться въ законности распоряженія. Таковыми безспорными правилами являются слѣдующія: 1) предписаніе должно исходить отъ компетентной власти (напр., министерство путей сообщенія не можетъ издавать распоряженія по дѣламъ духовнымъ); 2) на должностное лицо не должны быть возлагаемы постороннія обязанности, которыя не входятъ въ кругъ его вѣдѣнія и исполняются другими учрежденіями или лицами; 3) распоряженія должны быть изданы и опубликованы въ узаконенной формѣ, т.-е. за подписью лица, издающаго ихъ, и за контрасигновкою лицъ, берущихъ на себя отвѣтственность за эти распоряженія. Но вопросъ о критикѣ содержанія распоряженій остается нерѣшеннымъ не только на практикѣ, но и въ теоріи. Такъ, рѣшая этотъ вопросъ примѣнительно къ германскимъ государствамъ, Георгъ Мейеръ, въ своемъ учебникѣ германскаго государственнаго права, признаетъ право провѣрки распоряженій по существу, т.-е. относительно законности ихъ содержанія. Другой знатокъ германскаго права, Лабандъ, въ своемъ *Staatsrecht des deutschen Reiches*, отрицаетъ это. Но, во всякомъ случаѣ, всѣ юристы сходятся въ томъ, что, въ случаяхъ сомнѣнія въ законности распоряженія, на должностныхъ лицахъ лежитъ обязанность представить свои сомнѣнія на разсмотрѣніе и разрѣшеніе высшей власти.

В. Изложенныя правила касаются той распорядительной власти, которая отправляется въ предѣлахъ закона; но они не касаются такихъ распоряженій, которыя являются съ силою закона, слѣдовательно, когда исполнительная власть становится на мѣсто законодательной (такъ, напр., въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ въ ст. 63 прусской конституціи). Понятно, что въ этихъ случаяхъ средства для исправленія нарушеній конституціи могутъ принадлежать только законодательной власти, такъ какъ сама конституція (ст. 63) даетъ исполнительной власти полномочіе издавать распоряженія съ силою закона; поэтому, охраненіе конституціи отъ нарушеній ея временными законами должно принадлежать тѣмъ учрежденіямъ, которыя призваны къ тому силою той же конституціи. Обязанность охранять основные законы лежитъ спеціально на народномъ представительствѣ.

Для изданія распоряженій съ силою закона требуется наличность извѣстныхъ условій. Первымъ условіемъ является фактическое основаніе, именно, наличность дѣйствительной и непредвидѣнной опасности для государства; сюда относятся, напр., случаи мятежа, войны, эпидеміи и т. п. Вторымъ условіемъ является отсутствіе палатъ, вслѣдствіе того, что онѣ или распущены, или не находятся въ сборѣ по случаю закрытія сессіи. Въ третьихъ, распоряженіе должно быть дано за подписью всего отвѣтственнаго министерства, за солидарною отвѣтственностью министровъ, которые въ данномъ случаѣ своею подписью удостовѣряютъ, что они вполнѣ увѣрены въ необходимости распоряженія, ими подписаннаго. Въ четвертыхъ, распоряженіе не должно противорѣчить конституціи, такъ какъ она, предоставляя исполнительной власти право изданія временныхъ законовъ, не можетъ предоставить ей больше правъ, чѣмъ власти законодательной: если обыкновенные законы должны быть согласны съ конституціею, то тѣмъ болѣе должны быть согласны съ нею временные законы. Наконецъ, пятое условіе состоитъ въ томъ, что всѣ подобныя распоряженія должны быть представлены въ палаты тотчасъ по ихъ созывѣ для одобренія или отмѣны предпринятыхъ на основаніи ихъ правительствомъ мѣръ. Слѣдовательно, палаты, когда на ихъ разсмотрѣніе будутъ представлены такія распоряженія, должны рѣшить два вопроса: 1) насколько содержаніе распоряженій и форма изданія ихъ согласны съ конституціею и 2) по существу дѣла: насколько изданіе такихъ распоряженій было вызвано условіями, предусмотрѣнными конституціею, насколько правильно было употребленіе дискреціонной власти, и насколько оно не составляетъ неумѣстнаго и несвоевременнаго нарушенія обычнаго хода законодательной дѣятельности.

Но съ точки зрѣнія дѣйствительнаго обезпеченія конституціи путемъ предоставленія палатамъ разрѣшенія этихъ двухъ вопросовъ, мы должны разсмотрѣть послѣдствія, возникающія въ случаѣ несогласія палатъ признать и утвердить эти распоряженія: если такихъ послѣдствій нельзя указать съ точностью, то только что изложенный способъ обезпеченія конституціи со стороны палатъ—какъ не влекущій за собой никакихъ послѣдствій — очевидно, не имѣетъ дѣйствительнаго значенія. Въ отношеніи къ вопросу о послѣдствіяхъ, отдѣльныя конституціи расходятся между собою. Однѣ изъ нихъ опредѣляютъ права палатъ ясно и согласно общему принципу конституціоннаго управленія, другія оставляютъ этотъ вопросъ неразрѣшеннымъ. Австрійскій законъ 21 декабря 1867 года въ ст. 14 говоритъ, что распоряженія, въ случаѣ неодобренія ихъ палатами, или въ случаѣ непредставленія ихъ въ указанный срокъ на усмотрѣніе палатъ, теряютъ силу ipso jure,

и министерство обязано отмѣнить эти распоряженія подъ страхомъ отвѣтственности. Относительно второго случая, т.-е. когда министерство не представляетъ въ опредѣленный срокъ своихъ распоряженій на усмотрѣніе палатъ, допускается презумпція, что въ такомъ случаѣ само министерство какъ бы не желаетъ, чтобы палаты продолжили дѣйствіе такихъ непредъявленныхъ распоряженій, и само отказывается отъ своихъ распоряженій. Но чтобы такая презумпція могла имѣть дѣйствительное значеніе, она дополняется правиломъ, по которому министерство, не представившее палатамъ чрезвычайныхъ распоряженій, обязано отмѣнить ихъ собственной властью подъ страхомъ отвѣтственности. Прусская конституція представляетъ въ этомъ отношеніи отступленіе, и ея ст. 63 говоритъ, что такія распоряженія должны быть представлены палатамъ тотчасъ послѣ того, какъ онѣ собраны. Затѣмъ ст. 63 не указываетъ, какія послѣдствія должны произойти въ томъ случаѣ, если палаты не одобрятъ чрезвычайныхъ распоряженій. Между тѣмъ на практикѣ въ Пруссіи были случаи, когда сами палаты были существенно заинтересованы въ разсмотрѣніи чрезвычайныхъ распоряженій.

Именно въ 1863 году, во время прусскаго конфликта между министерствомъ Бисмарка и палатами, по поводу начавшейся избирательной борьбы, въ которой приняла участіе и политическая пресса и, въ особенности, газеты, за контрасигновкою министра появилось распоряженіе, вводившее въ Пруссію систему административныхъ взысканій относительно печати, т.-е. систему предостереженій и временнаго запрещенія изданій, получившихъ опредѣленное число (3) предостереженій. (Эта система была заимствована изъ Франціи). Мѣра эта принесла свои плоды, и когда палаты были собраны, это распоряженіе было представлено zur Genehmigung палатъ; но со стороны послѣднихъ таковой, какъ можно было предвидѣть, не послѣдовало, ибо распоряженіе это было безусловно неконституціонно, такъ какъ 2-й абзацъ статьи 27 прусской конституціи гласитъ: „die Censur darf nicht eingeführt werden“, т.-е. цензура не можетъ быть введена. Но при этомъ ст. 27 не говоритъ, какая именно цензура не допускается; слѣдовательно, по отношенію къ этой статьѣ понятіе цензуры обнимаетъ собою какъ цензуру предварительную, такъ и цензуру ex post facto. Поэтому ст. 27 вполнѣ правильно могла быть приложена и къ обсужденію законности распоряженія Бисмарка, такъ какъ имъ была введена именно цензура ex post facto, запрещенная этой статьею. Руководствуясь такими соображеніями, ландтагъ объявилъ, что онъ считаетъ распоряженіе Бисмарка относительно печати неконституціоннымъ и потому отмѣненнымъ. Но дѣло уже было сдѣлано, пока ландтагъ былъ въ роспускѣ, именно—про-

изведены были выборы подъ давленіемъ этого распоряженія, спеціально на то разсчитаннаго.

IV. Монархъ является главою всего управленія. Это постановленіе имѣетъ не только силу отвлеченнаго юридическаго принципа, но и реальное практическое значеніе въ томъ смыслѣ, что король является источникомъ полномочій для всѣхъ другихъ исполнительныхъ властей.

1. Права, которыя имѣетъ каждое должностное лицо, основываются на *королевскомъ полномочіи*, поскольку это должностное лицо подлежитъ назначенію или утвержденію со стороны короля. Назначеніе должностныхъ лицъ, а точно такъ же и утвержденіе ихъ, есть актъ королевскаго полномочія (коммиссіи). Въ томъ и другомъ случаѣ полномочіе должностныхъ лицъ основывается на королевской коммиссіи непосредственно для лицъ, королемъ назначаемыхъ, или посредственно черезъ передовѣріе короля для лицъ, избираемыхъ на должность и утверждаемыхъ имъ.

Извѣстныя должностныя лица подлежатъ непосредственному назначенію короля. Таковы, напр., министры. Относительно ихъ полномочій всѣ конституціи говорятъ одно и то же; именно, всѣ онѣ опредѣляютъ, что король назначаетъ и увольняетъ министровъ. Министры являются совѣтниками и сотрудниками короля по осуществленію имъ власти исполнительной. Но это же правило назначенія и увольненія распространяется и на весь персоналъ высшихъ должностныхъ лицъ, начальниковъ отдѣльныхъ учрежденій, дѣйствующихъ по силѣ королевской коммиссіи. Такъ, директора департаментовъ министерства, правители областей и т. д. назначаются королемъ или другими органами исполнительной власти по порученію короля.

2. Но независимо отъ этого права, королю принадлежитъ еще *организаціонная власть*. Впрочемъ, этотъ вопросъ въ государственномъ правѣ довольно спорный.

Организаціонное право въ области исполнительной власти или въ области управленія состоитъ въ правѣ учреждать извѣстныя установленія и опредѣлять то количество должностныхъ лицъ, изъ котораго учрежденіе должно состоять. Слѣдовательно, въ этомъ организаціонномъ правѣ должно различать три момента: а) право учрежденія должностей, слѣдовательно, установленія учрежденій, которымъ поручается отправленіе извѣстныхъ административныхъ обязанностей; б) право опредѣленія состава, т.-е. служебнаго персонала учрежденій; в) право назначать ему опредѣленное содержаніе. Изъ этихъ трехъ существенныхъ правъ первое должно принадлежать законодательной власти. Каждое установленіе должно имѣть свое полномочіе отъ закона и въ законныхъ предѣлахъ. Въ этомъ смыслѣ

трудно признать за исполнительною властью право самостоятельнаго установленія учрежденій. Третье право, т.-е. опредѣленіе денежныхъ средствъ, требуемыхъ на эти установленія, есть вопросъ государственнаго бюджета, который по общему правилу разрѣшается въ законодательномъ порядкѣ. Затѣмъ остаются вопросы: 1) о самомъ порядкѣ назначенія должностныхъ лицъ въ означенныя учрежденія, или, иначе сказать, о самомъ количествѣ должностей, учрежденныхъ вообще на основаніи закона (такъ что законодательная власть опредѣляетъ, что будетъ учреждена инспекція желѣзныхъ дорогъ, но какое количество лицъ слѣдуетъ назначить для такой инспекціи—законодательство не опредѣляетъ); 2) каково, если это учрежденіе коллегіальное, число членовъ коллегіи, и какъ распредѣлится между ними общая сумма, отпускаемая для ихъ содержанія.

Въ этомъ отношеніи практика европейскихъ государствъ не одинакова. Въ большинствѣ европейскихъ государствъ опредѣленіе числа учрежденій, содержанія должностныхъ лицъ, числа должностныхъ лицъ установляется закономъ, и въ этомъ отношеніи нѣтъ, слѣдовательно, различія между судебными и административными установленіями. По прусской конституціи, однако, организаціонное право предоставляется исполнительной власти въ большей степени. По ученію германскихъ ученыхъ, вопросъ о ближайшей организаціи установленій есть вопросъ бюджета, а не закона. Бюджетомъ опредѣляется общая сумма, отпускаемая на общіе расходы учрежденій, а исполнительной власти предоставляется установлять посредствомъ Verordnungen такое количество ихъ, какое признается нужнымъ. Само собою разумѣется, что это правило не распространяется на судебное вѣдомство, ибо, въ силу принципа независимости судебной власти, содержаніе и количество лицъ, образующихъ судебную коллегію, опредѣляются закономъ въ тѣхъ видахъ, чтобы обезпечить этимъ ихъ независимость. Это правило дѣйствуетъ въ Пруссіи и во всѣхъ тѣхъ государствахъ, которыя признаютъ принципъ независимости судей. Но въ отношеніи административномъ, прусская корона имѣетъ гораздо болѣе власти: ей принадлежитъ организаціонная власть въ опредѣленіи числа учрежденій и количества должностныхъ лицъ, въ распредѣленіи между ними содержанія, и также коронѣ принадлежитъ право разрѣшенія извѣстныхъ вопросовъ о порядкѣ дѣятельности этихъ учрежденій или дѣлопроизводства ихъ. Дѣлопроизводство судебныхъ учрежденій должно быть опредѣлено только закономъ, такъ какъ условія судопроизводства имѣютъ въ виду гарантировать права тяжущихся и установить какъ средства защиты, такъ и условія и сроки для осуществленія извѣстныхъ правъ, напримѣръ, сроки для подачи апелляціонныхъ и кассаціонныхъ жалобъ

и т. п. Что касается дѣлопроизводства въ административныхъ учрежденіяхъ, то въ этомъ отношеніи различныя государства, конституціи которыхъ подобны конституціоннымъ законамъ Англіи, Бельгіи и др., т.-е. государства болѣе конституціоннаго типа, опредѣляютъ законодательнымъ порядкомъ главныя начала въ отправленіи дѣлопроизводства во всѣхъ учрежденіяхъ. Въ Пруссіи это право въ значительной степени принадлежитъ главѣ исполнительной власти, королю, который посредствомъ Verordnungen установляетъ порядокъ дѣлопроизводства.

Если королю принадлежитъ вообще право назначать должностныхъ лицъ, если онъ признается источникомъ ихъ полномочій, то онъ является и источникомъ всѣхъ почестей и отличій, которыя могутъ быть даваемы лицамъ за услуги, оказанныя государству на служебномъ или неслужебномъ поприщѣ въ области государственной дѣятельности. Королю принадлежитъ право пожалованія титуловъ, орденовъ и другихъ знаковъ отличія, насколько они признаются въ государствахъ. Это право, въ отличіе отъ другихъ правъ, отправляется королемъ непосредственно въ томъ смыслѣ, что оно не нуждается въ контрасигнированіи министровъ. Осуществленіе этого права есть актъ свободной воли монарха. Контрасигнированіе въ этомъ случаѣ хотя и требуется, но лишь въ видѣ удостовѣренія подлинности акта пожалованія титуловъ, орденовъ и т. п. Это право можетъ быть подведено подъ понятіе Reservatrecht — права, остающагося въ исключительномъ пользованіи монарха. Впрочемъ, въ Англіи возведеніе въ пэрское званіе поставлено въ общія условія министерской отвѣтственности, т.-е. король или королева возводятъ въ званіе пэра или даютъ знаки отличія по предложенію лицъ, входящихъ въ составъ кабинета. Пэрское достоинство жалуется по предложенію лорда казначейства или лорда-канцлера, который въ данномъ случаѣ принимаетъ на себя отвѣтственность за то или иное употребленіе этой королевской прерогативы. Вообще же право пожалованія титуловъ, орденовъ и др. знаковъ отличія по европейскимъ конституціямъ опредѣляется какъ право, исключительно принадлежащее монарху.

3. Изъ общей области управленія должно быть выдѣлено военное управленіе, такъ какъ оно представляетъ значительную область администраціи, условія которой не подходятъ подъ условія другихъ отраслей управленія. Такъ, управленіе и завѣдываніе арміей, составляющее предметъ высшаго управленія, предполагаетъ право распоряженія военными силами, сухопутными и морскими, которое, при извѣстныхъ условіяхъ, можетъ быть весьма опаснымъ для сохра-

ненія конституціонныхъ учрежденій. Поэтому военное право опредѣляется особенно внимательно и, сообразно съ началами конституціоннаго устройства, не одинаково въ разныхъ государствахъ.

Въ Англіи король—глава всѣхъ военныхъ, сухопутныхъ и морскихъ силъ, арміи и флота. Но уже съ давняго времени военное управленіе вошло въ общія условія государственнаго управленія этой страны, т.-е. подчинено дѣйствію того общаго правила, что всѣ должностныя лица отвѣтственны передъ палатами и отправляютъ свои обязанности въ условіяхъ этой отвѣтственности. Вслѣдствіе этого, уже въ царствованіе королевы Анны была уничтожена въ Англіи особенная должность, весьма важная, именно, должность генералъ-адмирала англійскаго флота. Должность эта, послѣ ея уничтоженія, стала ввѣряться „особой комиссіи для исполненія должности генералъ-адмирала“, иначе — адмиралтейству, состоящему изъ семи членовъ. Первый лордъ адмиралтейства состоитъ членомъ министерства и дѣйствуетъ въ условіяхъ отвѣтственности.

Такъ какъ Англія вообще не располагаетъ значительной сухопутной арміею и вообще неохотно согласилась на устройство постоянной арміи, то завѣдываніе арміею поставлено здѣсь въ особыя, нѣсколько сложныя условія. 1) Самое существованіе постоянной сухопутной арміи не признается по англійскимъ законамъ. Армія существуетъ въ Англіи не въ силу постояннаго закона, а лишь въ силу особаго акта, ежегодно возобновляемаго, т. наз. mutiny-bill, билля о возмущеніи. Первое установленіе его относится къ 1690 г. Существо этого билля заключаетъ въ себѣ общее разрѣшеніе исполнительной власти содержать опредѣленный комплектъ сухопутныхъ военныхъ силъ, отличный отъ милиціи, ибо она признается нормальнымъ средствомъ защиты страны отъ враговъ внѣшнихъ и внутреннихъ. Итакъ, этотъ билль содержитъ прежде всего общее постановленіе, что на такой-то годъ разрѣшается армія въ такомъ-то составѣ. 2) Затѣмъ, mutiny-bill заключаетъ въ себѣ постановленія о правилахъ воинской дисциплины и объ учрежденіи спеціальныхъ военныхъ судовъ, судящихъ нарушенія военной дисциплины по особымъ законамъ, опредѣленію которыхъ подлежатъ всѣ спеціальныя преступленія арміи. Словомъ сказать, mutiny-bill заключаетъ въ себѣ тѣ необходимыя постановленія, безъ которыхъ не обходится ни одна армія, и безъ которыхъ существованіе ея немыслимо. По титулу 6 этого билля, онъ возобновляется ежегодно, такъ что каждый годъ, по желанію парламента, армія можетъ быть распущена. Устройство и управленіе арміею, въ виду незначительности численнаго состава сухопутныхъ силъ Англіи (60 тыс.), до половины XIX ст. мало обращало на себя вниманіе,

такъ что даже должность военнаго министра, главы администраціи военныхъ силъ, была соединена съ должностью министра колоній, при чемъ интендантская часть соединялась съ управленіемъ казначейства. Одной общей центральной организаціи, которая несла бы отвѣтственность за управленіе арміею, не было. Но въ началѣ XIX ст. была учреждена особая должность главнокомандующаго, ибо король не отправляетъ исполнительныхъ своихъ правъ по командованію арміей, т.-е. не командуетъ ею. Должность главнокомандующаго чисто военная и имѣетъ въ виду осуществленіе права военнаго управленія въ томъ смыслѣ, что предметомъ своимъ имѣетъ размѣщеніе и расквартировку войскъ, обученіе ихъ и приготовленіе къ дѣлу, инспекторскую часть, повышеніе въ чинахъ и т. п. Въ этомъ смыслѣ, слѣдовательно, должность главнокомандующаго была отдѣлена отъ королевской прерогативы (до 1852 года ее занималъ герцогъ Веллингтонъ). Но, несмотря на это нововведеніе, управленіе арміею все-таки оставалось въ неустройствѣ, такъ какъ не было одного центральнаго органа и одного отвѣтственнаго лица, что̀ и дало свои плоды, когда англійская армія предприняла сухопутную войну противъ Россіи послѣ дессанта союзныхъ войскъ въ Крыму. Тутъ съ особенною силою обнаружились недостатки организаціи англійской арміи, масса интендантскихъ злоупотребленій и кражъ, существенное разстройство организаціи и невозможный способъ комплектованія и пополненія войскъ, доставленія оружія и т. п. [1]). Палаты въ виду этого признали необходимость сосредоточить все управленіе арміею въ одномъ центральномъ органѣ. Такимъ центральнымъ органомъ стала вновь учрежденная должность военнаго министра или статсъ-секретаря по управленію военными дѣлами, занимаемая обыкновенно не военными лицами. Эти права военнаго министерства распространяются на военную администрацію, на распредѣленіе и обмундированіе войскъ, на распредѣленіе суммъ, отпускаемыхъ на военную часть, и, сверхъ того, на распоряженіе милиціею, ибо она не входитъ въ составъ военной силы, опредѣленной по mutiny-bill.

Затѣмъ, главнокомандующій, по правилу, что оружіе подчиняется тогѣ, подчиненъ военному министру, не имѣетъ мѣста въ кабинетѣ и не несетъ министерской отвѣтственности, хотя и подчиняется условіямъ общей отвѣтственности за преступленія по долж-

---

[1]) Такое же неустройство англійской арміи существуетъ и по сіе время, если вѣрить недавно вышедшей брошюрѣ члена палаты общинъ (изъ Глазго) Камерона, который по поводу позднѣйшихъ кампаній англійской арміи говоритъ въ тонѣ старыхъ обличеній, упоминая „поддѣльное сѣно“ и пр.

ности. Главнокомандующему принадлежитъ ближайшее командованіе арміею.

Иначе поставленъ этотъ вопросъ на континентѣ Европы, гдѣ армія имѣетъ другое значеніе, гдѣ сухопутныя силы, а не флотъ, какъ въ Англіи, играютъ первенствующую роль. Относительно управленія этими силами всѣ континентальныя европейскія конституціи установляютъ общее и одинаковое правило, что король—*главнокомандующій арміею и флотомъ*. Всѣ конституціи говорятъ одно и то же, но въ примѣненіи этого принципа имѣются извѣстные оттѣнки, смотря по положенію арміи и управленію вооруженными силами въ каждомъ государствѣ. Наибольшую централизацію въ этомъ отношеніи представляетъ Германія съ ея формами военнаго управленія. По прусской конституціи, устанавливается исключительная связь арміи съ королемъ, именно ст. 108 этой конституціи гласитъ: „члены обѣихъ палатъ и всѣ должностныя лица приносятъ присягу въ вѣрности и повиновеніи королю и клянутся въ добросовѣстномъ (gewissenhaft) соблюденіи конституціи“. Слѣдовательно, присяга приносится какъ королю, такъ и конституціи; но 2-й абзацъ этой статьи постановляетъ, что приведеніе къ присягѣ войскъ на вѣрность конституціи не имѣетъ мѣста. Такимъ образомъ, слѣдовательно, войско исключительно связано съ королемъ и только ему одному приноситъ присягу на вѣрность и повиновеніе. Затѣмъ, съ 1867 года это общее постановленіе, по которому король есть глава арміи, получаетъ болѣе широкое примѣненіе въ виду образованія сѣверо-германскаго союза, вооруженныя силы котораго отданы подъ командованіе прусскаго короля, такъ что въ настоящее время послѣдній, какъ германскій императоръ, считается главнокомандующимъ всѣхъ вооруженныхъ силъ германской имперіи. Такимъ образомъ, германскій императоръ, какъ и король прусскій, имѣетъ въ этомъ отношеніи одинаковыя права, которыя мы и разсмотримъ.

Онъ является, какъ сказано, главнокомандующимъ арміею. Но командованіе арміею не тождественно съ военнымъ управленіемъ, ибо военная администрація имѣетъ въ виду не условія отправленія службы и отправленія обязанностей, а установленіе извѣстныхъ условій, необходимыхъ для существованія арміи; слѣдовательно, военная администрація имѣетъ своимъ предметомъ распоряженіе хозяйственною и обмундировочною частью, устройство казармъ и т. п. Военная администрація, такимъ образомъ, имѣетъ свое особенное назначеніе и она осуществляется королемъ черезъ отвѣтственное министерство. Напротивъ, командованіе войскомъ, или осуществленіе правъ военноначальника, принадлежитъ королю непосредственно, такъ что для его распоряженій по этому предмету, для его приказовъ по

арміи не требуется контрасигнированія военнаго министра. Въ этомъ отношеніи король дѣйствуетъ черезъ главный штабъ, учрежденіе, совершенно отдѣльное отъ военнаго министерства. Такимъ образомъ, въ Германіи и Пруссіи существуютъ два независимыхъ другъ отъ друга органа: военное министерство и главный штабъ.

Что касается научныхъ изслѣдованій по этому предмету, то, напримѣръ, Шульце и Рённе одинаково признаютъ, что король осуществляетъ право главнокомандующаго непосредственно безъ скрѣпы и контрасигнированія министра. Точно такъ же и Робертъ фонъ-Моль даетъ подобное сему толкованіе прусскихъ и германскихъ постановленій относительно этого предмета.

Въ примѣненіи къ австрійскому военному законодательству Ульбрихъ, въ своемъ *Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts* (стр. 123 и слѣд.), говоря о значеніи контрасигнированія, признаетъ необходимость ея по всѣмъ дѣламъ управленія, для всѣхъ приказовъ и распоряженій императора и короля въ дѣлахъ управленія (in Regierungssachen); но контрасигнированіе не требуется для короля въ военномъ командованіи арміи (bei dem militärischen Oberbefehl). Въ силу своего военнаго командованія, король издаетъ приказы и распоряженія, касающіеся организаціи, распредѣленія, передвиженія и управленія арміи. Это право короля признается за нимъ и закономъ 1867 года касательно организаціи арміи.

4. Военныя права, принадлежащія королю, находятся въ связи съ его правомъ вести всѣ *международныя сношенія*. Право внѣшнихъ сношеній, имѣющее своею цѣлью, главнымъ образомъ, защиту государства отъ внѣшняго врага, принадлежитъ королю какъ въ силу государственнаго права, такъ и въ силу принципа международнаго права, по которому всѣ сношенія между государствами ведутся только съ признаннымъ главою государства и исполнительной власти, которому поэтому и принадлежитъ право посольства, миссій и т. п. Въ силу началъ международнаго права, король считается представителемъ страны во всѣхъ ея внѣшнихъ сношеніяхъ. Иностранныя державы не могутъ вести сношеній съ палатами или съ другими учрежденіями; онѣ могутъ обращаться только къ королю. Только король имѣетъ право говорить отъ имени страны съ другими государствами. Вслѣдствіе этого, право внѣшнихъ сношеній заключаетъ въ себѣ право на веденіе всѣхъ переговоровъ, необходимыхъ для интересовъ страны, для разрѣшенія международныхъ споровъ, для обезпеченія матеріальныхъ и другихъ выгодъ страны и т. д. Это право отправляется королемъ черезъ отвѣтственнаго министра иностранныхъ дѣлъ, при чемъ въ осуществленіи этого права министерская отвѣтственность поставлена въ иныя условія сравнительно съ

обыкновенными, ибо международныя сношенія по природѣ своей требуютъ болѣе тайны, чѣмъ другія части управленія.

По отношенію къ другимъ учрежденіямъ гласность должна быть общимъ правиломъ; въ отношеніи же иностранныхъ сношеній гласность можетъ явиться весьма опасною, ибо ею можетъ быть разрушена какая нибудь полезная для государства комбинація; разглашенный секретъ можетъ иногда подорвать все задуманное предпріятіе. Вслѣдствіе этого, обязательность нѣкоторой тайны для дѣятельности министерства иностранныхъ дѣлъ признается во всѣхъ государствахъ и министерство иностранныхъ дѣлъ поставлено въ условія значительно большей независимости, чѣмъ другія министерства.

Право внѣшнихъ сношеній или право представительства страны въ отношеніи другихъ государствъ прежде всего ведетъ за собою право назначенія всѣхъ органовъ, черезъ которые эти сношенія ведутся. Эти органы слѣдуетъ раздѣлить на два разряда: 1) органы, предназначенные для веденія дипломатическихъ сношеній въ собственномъ смыслѣ, т.-е. для сношеній, имѣющихъ политическій характеръ и относящихся какъ къ огражденію общихъ интересовъ государства, такъ и къ защитѣ интересовъ подданныхъ государства, находящихся въ чужихъ краяхъ; это назначеніе выполняется дипломатическими агентами въ собственномъ смыслѣ: послами, посланниками, министрами-резидентами и повѣренными въ дѣлахъ (смотря по рангу, который занимаетъ государство, куда назначаются дипломатическіе агенты); 2) органы, предназначенные къ защитѣ спеціально торговыхъ интересовъ страны черезъ покровительство, оказываемое купцамъ, прибывающимъ въ иностранное государство для торговли — такъ называемые консулы. Такимъ образомъ, назначеніе этихъ разрядовъ дипломатическихъ агентовъ и консуловъ сосредоточивается въ рукахъ монарха или министерства иностранныхъ дѣлъ, черезъ которое дѣйствуетъ монархъ.

Затѣмъ, существеннымъ правомъ въ отношеніи веденія внѣшнихъ сношеній является: 1) право заключать договоры и трактаты съ иноземными государствами и 2) право объявлять войну и заключать миръ. Заключеніе договоровъ и трактатовъ съ иноземными государствами является по существу своему видомъ законодательной власти, такъ какъ и трактаты и договоры, поскольку они обязываютъ государство къ выполненію извѣстныхъ требованій, т.-е. къ уплатѣ, напр., извѣстной субсидіи, къ обмѣну территоріи, къ обезпеченію права торговыхъ сношеній, къ исполненію требованій заключенной конвенціи о литературной собственности, о выдачѣ преступниковъ и т. п., имѣютъ значеніе внутреннихъ зако-

новъ, ибо всякій международный договоръ является обязательствомъ какъ для правительства, такъ и для подданныхъ обоихъ государствъ. Поэтому онъ имѣетъ, съ одной стороны, значеніе взаимнаго обязательства двухъ державъ, и черезъ это становится внутреннимъ закономъ каждаго изъ контрагирующихъ государствъ—съ другой. Слѣдовательно, право заключать договоры и трактаты есть какъ бы нѣкоторый видъ законодательной власти; предоставленіемъ этого права монарху дается очень важное право, которое поэтому и требуетъ ограниченій въ извѣстныхъ отношеніяхъ. По общему правилу, монархъ можетъ заключать договоры и трактаты съ иностранными державами. Но если этими договорами налагаются извѣстныя обязательства на государство, особенно денежныя обязательства, или измѣняются права подданныхъ относительно другого государства, то договоры должны быть одобрены палатами.

Ст. 48 прусской конституціи говоритъ, что договоры могутъ быть заключаемы королемъ, но эти договоры для своей дѣйствительной юридической силы нуждаются въ согласіи палатъ, если они суть торговые договоры, или если черезъ нихъ государство принимаетъ на себя извѣстныя денежныя обязательства и повинности (Lasten), или если этими договорами возлагаются извѣстныя обязательства на отдѣльныхъ гражданъ государства.

Въ такомъ смыслѣ высказывается и бельгійская конституція, ст. 68 которой постановляетъ, что торговые трактаты и трактаты, налагающіе на государство или отдѣльныхъ гражданъ извѣстныя обязательства, должны быть предварительно утверждены палатами. Монарху предоставляется право заключать трактаты относительно территоріальныхъ измѣненій страны, но также съ согласія палатъ: всякая уступка, обмѣнъ территоріи государства, а равно и инкорпорація новыхъ территорій требуютъ предварительнаго утвержденія палатъ.

Нѣкоторыя конституціи, напр., португальская, въ ст. 10 по дополнительному акту, постановляютъ, что *всякіе* трактаты, конвенціи и договоры должны быть сообщены палатамъ, которыя разсматриваютъ ихъ въ секретномъ засѣданіи, т.-е. въ засѣданіи при закрытыхъ дверяхъ. Конституціи шведская и норвежская, имѣющія, по причинѣ реальнаго соединенія этихъ государствъ, относительно международныхъ дѣлъ общія постановленія, установляютъ и подтверждаютъ требованіе, чтобы при заключеніи договоровъ король дѣйствовалъ черезъ отвѣтственное министерство. Таковъ именно смыслъ ст. 12 шведской конституціи: король можетъ заключать договоры и трактаты по выслушаніи мнѣній министра иностранныхъ дѣлъ, который, на основаніи ст. 107 шведской конституціи, отвѣчаетъ за совѣты,

поданные королю. То же постановленіе заключается относительно Норвегіи въ ст. 4 акта уніи 6-го августа 1815 г. Такимъ образомъ, по конституціямъ португальской, шведской и норвежской, монархи относительно права заключенія конвенцій и договоровъ поставлены въ одинаковыя условія; здѣсь нѣтъ того различія въ объемѣ этихъ правъ монарха, которое допускается другими конституціями.

Остальныя конституціи, сверхъ этихъ спеціальныхъ пунктовъ, предоставляютъ монарху общее право заключенія всякихъ договоровъ, союзовъ и конвенцій и т. п. съ тѣмъ, чтобы онъ сообщалъ о нихъ палатамъ, если тому не препятствуетъ польза государства (Бельгія). То же постановляетъ и австрійскій основной законъ въ ст. 5 и 6 отдѣла III, ограничивая право монарха относительно вышеуказанныхъ видовъ договоровъ, т.-е. торговыхъ и др.

Особо слѣдуетъ упомянуть о секретныхъ договорахъ. Веденіе внѣшнихъ сношеній, какъ сказано выше, предполагаетъ существованіе извѣстной тайны въ виду возможности такихъ дѣйствій и плановъ государства, которые до поры до времени не должны быть разглашаемы. Вслѣдствіе этого, при заключеніи, напр., мирнаго договора или какого-нибудь общаго трактата, къ нему нерѣдко присоединяютъ такъ называемыя секретныя статьи, которыя государство обязывается исполнять, не разглашая другимъ государствамъ. Иногда даже этотъ секретный договоръ имѣетъ характеръ обязательства, исполненіе котораго обусловлено наступленіемъ извѣстныхъ условій, которыя, очевидно, могутъ и не наступить, такъ какъ они предполагаются относительно будущаго. Въ этихъ видахъ монарху и отвѣтственному министру иностранныхъ дѣлъ предоставляется право заключать секретный договоръ, не включая его статей въ явный договоръ, а лишь присоединяя ихъ къ послѣднему. Но для огражденія интересовъ страны, могущей и терпѣть ущербъ отъ произвольнаго заключенія секретныхъ договоровъ, а равно и для установленія контроля надъ дѣйствіями администраціи, постановляется общее правило, что по содержанію пункты секретнаго договора не должны противорѣчить явному договору. Слѣдовательно, секретные договоры должны содержать въ себѣ лишь особыя условія и не могутъ заключать въ себѣ отмѣны или измѣненія пунктовъ явнаго договора, принятаго и утвержденнаго палатами.

5. Затѣмъ монарху принадлежитъ право объявленія войны и заключенія мира, т.-е. право меча въ обширномъ смыслѣ этого слова. Оно вытекаетъ изъ общаго значенія монархической власти, т.-е., изъ того, что монархъ является единственнымъ представителемъ страны въ международныхъ сношеніяхъ и, какъ таковой, имѣетъ исключительное право объявлять войну и заключать миръ; никто, кромѣ короля, ни

палаты, ни министры не могутъ быть признаны представителями страны. И въ этомъ отношеніи отправленіе монархической власти является ограниченнымъ только извѣстной степенью участія палатъ съ цѣлью контроля надъ дѣйствіями административной власти, предпринимаемаго, понятно, въ видахъ огражденія общаго интереса страны, могущей потерпѣть ущербъ отъ неправильнаго пользованія правомъ меча. Право войны и мира косвенно ограничивается тѣмъ обстоятельствомъ, что для веденія войны требуется экстраординарный кредитъ, который не можетъ быть установленъ безъ вотированія палатъ, какъ и всякій обыкновенный расходъ, включаемый въ государственную роспись. Слѣдовательно, если для веденія войны потребовалось бы заключеніе займа или особое вспомоществованіе изъ средствъ государственнаго казначейства и открытіе правительству чрезвычайнаго кредита, то во всѣхъ этихъ случаяхъ согласіе палатъ было бы необходимымъ. Но затѣмъ, если правительство короля увѣрено, что представители страны, засѣдающіе въ палатахъ, признаютъ войну справедливой и необходимой, и что требуемый для ея веденія дополнительный кредитъ будетъ вотированъ, то право объявленія войны предоставляется исключительно королю. Такъ, ст. 48 прусской конституціи говоритъ, что король имѣетъ право объявлять войну и заключать миръ. Эта статья въ настоящее время покрывается постановленіемъ имперской союзной конституціи, по которой объявленіе войны отъ имени союза принадлежитъ императору, какъ главѣ союза. Другія конституціи предоставляютъ это право монархамъ безъ опредѣленія тѣхъ ограниченій, которыя устанавливаются лишь шведской конституціею. По ст. 13 этой конституціи король имѣетъ право объявить войну не иначе, какъ по выслушаніи членовъ государственнаго совѣта, которые обязаны высказать свое мнѣніе и занести его въ протоколъ, который можетъ явиться какъ бы оправдательнымъ документомъ для министровъ, въ томъ случаѣ, если министерство будетъ привлечено къ отвѣтственности за легкомысленное объявленіе войны. Но этотъ принципъ шведской конституціи на практикѣ существуетъ и во всѣхъ другихъ государствахъ, такъ какъ король дѣйствуетъ вездѣ черезъ отвѣтственное министерство и, понятно, отвѣтственность за дурно предпринятую или неудачно начатую войну падетъ на министровъ, ибо самъ монархъ является безотвѣтственнымъ.

Въ этихъ предѣлахъ право внѣшнихъ сношеній и право объявленія войны и заключенія мира во всѣхъ монархическихъ государствахъ признается за монархомъ. Испанская конституція содержитъ особенно обстоятельныя постановленія по этому предмету. По пунктамъ 4 и 5 ст. 54 этой конституціи королю принадле-

житъ вообще право внѣшнихъ сношеній, заключенія договоровъ, объявленія войны, заключенія мира и т. д.; ст. 55 опредѣляетъ случаи, когда для рѣшеній короля требуется особый специальный законъ, иначе сказать, согласіе кортесовъ: 1) относительно всякихъ измѣненій въ государственной территоріи: уступки, обмѣна, отчужденія территоріи и инкорпораціи новыхъ частей; 2) для допущенія на испанскую территорію иностранныхъ союзныхъ войскъ, и 3) при заключеніи королемъ наступательнаго союза съ дружественной державой, находящейся въ войнѣ или готовящейся къ ней, когда, слѣдовательно, страна должна активно вмѣшаться въ войну другого государства и содѣйствовать ему деньгами и войскомъ. Точно такъ же требуется согласіе кортесовъ на заключеніе королемъ торговыхъ договоровъ, налагающихъ на страну денежное обязательство или какую либо денежную повинность. Та же ст. 55 постановляетъ, что секретные договоры, заключаемые королемъ, не должны противорѣчить явнымъ, которые были приняты и утверждены кортесами.

Г) *Личныя прерогативы монарха.*

I. Такимъ образомъ, мы разсмотрѣли прерогативы монарха въ отношеніи государственнаго управленія; разсмотрѣніе этихъ отдѣльныхъ видовъ монархической власти приводитъ къ заключенію, что всѣ конституціи смотрятъ на монарха, какъ на главу государства и представителя націи во внутреннихъ и внѣшнихъ отношеніяхъ. Этимъ опредѣляются личныя прерогативы монарха и его личное положеніе среди другихъ властей въ государствѣ. Всѣ конституціи гарантируютъ королю право безотвѣтственности и неприкосновенности—принципъ, нами разсмотрѣнный выше, при изученіи условій осуществленія монархомъ правъ исполнительной власти черезъ отвѣтственное министерство. Сверхъ того, король имѣетъ разныя внѣшнія преимущества.

1. Король имѣетъ право на титулъ, соотвѣтствующій рангу и мѣсту, занимаемому государствомъ среди другихъ государствъ европейскаго международнаго союза. Эти титулы суть: императоръ, король, великій герцогъ, герцогъ и т. д. съ соотвѣтствующими предикатами: величество, высочество, свѣтлость и т. п.

Сверхъ того, въ титулъ включаются разныя почетныя наименованія монарха, которыя происхожденія очень древняго и ведутъ свое начало отъ папскихъ пожалованій, когда папа, нѣкогда духовный глава всего христіанскаго міра, давалъ королямъ почетные титулы сообразно тѣмъ услугамъ, которыя они оказывали римской церкви и папскому престолу. Такъ, австрійскій императоръ, какъ король Венгріи, пишется апостолическимъ величествомъ. По ревности

Испаніи къ дѣламъ римской церкви, испанскіе короли именовались католическими (majesté catholique), а французскіе носили титулъ христіаннѣйшихъ королей (roi très chrétien). Англійскій король именуется защитникомъ вѣры (defensor fidei). Этотъ титулъ, какъ извѣстно, данъ былъ королю Генриху VIII. Еще будучи строгимъ католикомъ, онъ написалъ сочиненіе въ защиту католической церкви противъ нападокъ на нея Лютера. По этому поводу папа и наградилъ Генриха VIII титуломъ „Защитника вѣры", не подозрѣвая, конечно, что этотъ защитникъ вскорѣ сдѣлается главою англиканской церкви (епископальной). Титулъ „Защитника вѣры" для послѣдующаго времени долженъ, слѣдовательно, пониматься какъ предикатъ короля, относящійся къ защитѣ англиканской вѣры, а не католической, какъ прежде.

Затѣмъ въ титулѣ содержится перечисленіе земель, входящихъ въ составъ государства, гдѣ царствуетъ монархъ. Это — отголосокъ средневѣковыхъ порядковъ, когда основаніемъ государственной власти считалось jus territoriale и начала вотчиннаго государства: тогда дѣйствительно большіе и малые потентаты въ своемъ титулѣ перечисляли земли, входившія въ составъ ихъ государствъ.

2. Монархъ имѣетъ право на содержаніе отъ государства, на такъ называемую liste civile. Подъ ней разумѣется особая спеціальная статья въ государственномъ бюджетѣ, вносимая особо на содержаніе короля и его двора изъ средствъ государственнаго казначейства, независимо отъ доменъ или коронныхъ имуществъ, которыя разсматриваются какъ собственность царствующей династіи. Итакъ, liste civile — особый разрядъ расходовъ въ государственномъ бюджетѣ, которымъ опредѣляются издержки по содержанію короля и его двора. Размѣръ этой liste civile колеблется, смотря по средствамъ государства и др. соображеніямъ. Напр., англійская королева получаетъ 385 т. фунтовъ стерлинговъ, изъ которыхъ 325 т. предназначаются на содержаніе двора и 60 т.—на личныя издержки королевы. Размѣръ содержанія монарху опредѣляется обыкновенно при самомъ вступленіи его на престолъ и остается пожизненнымъ; онъ не можетъ быть измѣненъ безъ согласія монарха, чѣмъ обезпечивается независимость его положенія и устраняется необходимость переговариваться о прибавкахъ къ содержанію, что въ большинствѣ случаевъ считается стоящимъ ниже королевскаго достоинства [1]). Сюда

---

[1]) Гизо, по поводу просьбы, обращенной къ палатѣ Людовикомъ Филиппомъ о прибавкѣ ему 18 милл. франковъ, говоритъ: „Луи Филиппъ черезчуръ безпокоился о судьбѣ своихъ дѣтей и слишкомъ живо выражалъ свое безпокойство (т.-е. просилъ у палатъ 18 м. фр.), и королевская власть вышла ослабленною изъ этихъ дебатовъ" (дебатовъ по поводу liste civile).

же относится и право короля пользоваться королевской резиденціей, т.-е. дворцами и всѣмъ тѣмъ, что отведено для мѣстопребыванія короля и въ его пользованіе.

3. Королю принадлежитъ право имѣть при себѣ дворъ, т.-е. совокупность должностныхъ лицъ, отправляющихъ извѣстныя почетныя обязанности при королевскомъ дворцѣ, и, сверхъ того, лицъ, состоящихъ въ услуженіи у короля по управленію разными дворцовыми частями, хозяйственной и т. п. Дворъ короля содержится на государственный счетъ, дворцовыя должности имѣютъ свои ранги, и лица, занимающія эти должности, пользуются правами государственной службы. Таковы права, предоставленныя монарху.

II. Но соотвѣтственно этому, на него налагаются и извѣстныя обязанности, вытекающія изъ того условія, что король по необходимости долженъ быть тѣсно связанъ своими интересами и преданіями своей династіи съ государствомъ, которымъ онъ призванъ управлять. Поэтому интересы короля не могутъ быть раздѣлены между государствомъ, гдѣ онъ королевствуетъ, и другимъ, въ которомъ онъ, напр., можетъ оказаться ближайшимъ кандидатомъ на престолъ, или по закону о престолонаслѣдіи этого государства, или въ силу призванія, или даже завоеванія въ томъ случаѣ, если завоеванное государство не инкорпорируется, а вступаетъ въ личное соединеніе съ государствомъ короля. При совмѣстномъ царствованіи въ двухъ государствахъ, имѣющихъ свои самостоятельныя учрежденія и интересы, возможно нѣкоторое раздвоеніе послѣднихъ. Понятно, что континентальное государство и морское, соединенныя подъ управленіемъ одного монарха, должны имѣть существенно различные интересы по вопросамъ, напр., торговли, торговыхъ договоровъ и т. п.; историческія традиціи одного государства могутъ противорѣчить основаніямъ, сложившимся въ другомъ государствѣ, что также способно порождать раздвоенность въ интересахъ государственнаго союза. На этомъ основаніи всѣ конституціи постановляютъ, что король не можетъ царствовать въ другомъ государствѣ иначе, какъ съ согласія палатъ, т.-е. въ силу законодательнаго акта.

Такъ какъ положеніе государства въ ряду другихъ, направленіе его политики и его историческое призваніе опредѣляются и до настоящаго времени во многихъ отношеніяхъ религіозными интересами, то, по общему правилу, монархъ долженъ принадлежать къ господствующей въ государствѣ религіи. Значеніе господствующей церкви можетъ быть отмѣнено по отношенію къ подданнымъ государства, къ отдѣльнымъ гражданамъ, но король долженъ непремѣнно принадлежать къ церкви, господствующей въ государствѣ, признанной за религію, которая исповѣдуется большинствомъ народонасе-

ленія. Въ нѣкоторыхъ государствахъ (Испанія, Португалія, Италія) короли должны соблюдать обряды католической церкви; въ другихъ (Норвегія, Швеція, Данія, Англія) они должны быть протестантскаго (въ Англіи англиканскаго) вѣроисповѣданія или только не принадлежать къ такой то религіи, какъ то постановляетъ, напримѣръ, билль о правахъ 1689 года, который гласитъ: „лицо, которое принадлежало или принадлежитъ къ католическому вѣроисповѣданію или вступитъ въ бракъ съ лицомъ, къ нему принадлежащимъ, не можетъ вступить на престолъ Англіи". По болгарской, греческой и сербской конституціямъ, монархъ долженъ соблюдать обряды греко-восточной церкви. Греческій король Георгъ, сынъ датскаго короля, не измѣнилъ своей вѣры для греческаго престола и остался лютераниномъ, но его дѣти должны быть воспитаны въ правилахъ греко-восточной церкви.

Сверхъ того, нѣкоторыя конституціи постановляютъ, что король долженъ имѣть постоянное пребываніе въ государствѣ и не можетъ оставить королевства безъ согласія палатъ. По ст. 77 португальской конституціи, король, оставившій королевство безъ согласія кортесовъ, почитается отказавшимся отъ престола.

ГЛАВА III.

Преемство королевской власти. Регентство.

I. Права и привилегіи, которыя принадлежатъ монархической власти, отправляются ею наслѣдственно, ибо въ самомъ опредѣленіи монархической власти заключается тотъ существенный признакъ, что эта власть не делегирована, а основана непосредственно на конституціи и другихъ историческихъ правахъ. Такимъ образомъ, слѣдовательно, начала наслѣдственности содержатся въ самомъ понятіи монархической власти. И дѣйствительно, всѣ современныя западноевропейскія конституціи безъ исключенія признаютъ наслѣдственность монархической власти, отвергая и устраняя, такимъ образомъ, преемство престола по выборамъ и по завѣщаніямъ.

Для пониманія наслѣдственности власти монарха необходимо прежде всего установить ея признаки.

1. Право наслѣдованія принадлежитъ въ извѣстной послѣдовательности, установленной закономъ, лицамъ, которыя связаны между собою кровнымъ родствомъ, при чемъ для установленія такого родства, съ точки зрѣнія публичнаго права, требуются условія, которыя не во всей ихъ совокупности существуютъ въ правѣ гражданскомъ.

а) Требуется происхожденіе отъ лицъ, находящихся въ бракѣ, на который было изъявлено согласіе царствующаго монарха. Это согласіе имѣетъ особое значеніе при опредѣленіи правъ наслѣдованія престола. Въ правѣ гражданскомъ недозволеніе брака со стороны родителей влечетъ разныя невыгодныя послѣдствія для лицъ, вступившихъ въ бракъ; но самый бракъ не расторгается и имѣетъ всѣ юридическія послѣдствія. Напротивъ, въ государственномъ правѣ несогласіе царствующаго государя на бракъ влечетъ за собою для лицъ, произошедшихъ отъ такого брака, лишеніе правъ, присвоенныхъ членамъ династіи. Слѣдовательно, такія лица лишаются права на пользованіе титуломъ и тѣми преимуществами, которыя присвоены королевской фамиліи; равнымъ образомъ лишаются они и правъ наслѣдованія престола. б) Требуется, чтобы бракъ былъ заключенъ съ лицами равнородными. Равнородство даетъ право на пользованіе всѣми правами, присвоенными царствующимъ особамъ, что впослѣдствіи и обусловливаетъ собою право на престолонаслѣдіе. Браки съ лицами, не принадлежащими къ царствующимъ династіямъ, или къ тѣмъ фамиліямъ, за которыми признается равнородство, какъ, напр., Standesherren, считаются тайными. Такіе браки могутъ считаться дѣйствительными, съ точки зрѣнія гражданскаго права, но съ точки зрѣнія публичнаго права всѣ такіе браки признаются морганатическими,—тайными въ томъ смыслѣ, что супруга не носитъ титула и не пользуется всѣми преимуществами равнаго брака, и потому какъ сама, такъ и ея потомство отъ этого брака устраняются отъ престолонаслѣдія. Примѣры такихъ морганатическихъ браковъ многочисленны въ западно-европейскихъ государствахъ; но потомство, отъ нихъ происшедшее, не имѣетъ правъ на престолонаслѣдіе.

2. Второю группою условій является право первородства и связанное съ нимъ единонаслѣдіе. Единонаслѣдіе вытекаетъ изъ самаго существа государственной власти и условій государственной организаціи. Объектомъ престолонаслѣдія является государственная власть, а не имущество, могущее быть достояніемъ какого нибудь семейства или рода. Въ гражданскомъ правѣ правило о наслѣдованіи касается, главнымъ образомъ, имущества, и конечная цѣль наслѣдованія заключается въ обезпеченіи потомства умершаго тѣмъ имуществомъ, которымъ владѣлъ умершій собственникъ. Поэтому гражданское право допускаетъ раздѣлъ имущества между членами семьи, съ цѣлью обезпечить по возможности всѣхъ членовъ семьи. Напротивъ, въ государственномъ правѣ объектомъ престолонаслѣдія является престолъ, т.-е. совокупность извѣстныхъ правъ государственной власти. Государство по существу своему недѣлимо, поэтому и государственная власть не можетъ быть раздѣлена между нѣсколь-

кими лицами безъ раздѣленія самого государства. Если, такимъ образомъ, какъ это и признается большинствомъ конституцій, территорія государства, какъ и само государство недѣлимы, то и государственная власть переходитъ къ лицамъ, наслѣдующимъ ее, въ томъ же первоначальномъ, нераздѣльномъ видѣ, въ какомъ она принадлежала царствовавшему монарху, а нераздѣльность власти и самого государства возможны только при единонаслѣдіи.

Единонаслѣдіе стоитъ, какъ мы сказали, въ связи съ правомъ первородства. Порядокъ престолонаслѣдія опредѣляется по началу первородства, т.-е. право на престолъ принадлежитъ старшему лицу въ старшей линіи царствующаго дома (jus primogeniturae), ближайшимъ образомъ—старшему сыну монарха и его потомкамъ; за отсутствіемъ этого сына и его потомковъ, престолонаслѣдованіе переходитъ въ родъ второго сына, за отсутствіемъ котораго право на занятіе престола предоставляется третьему сыну и его нисходящимъ и т. д.

По началу первородства, престолъ предоставляется старшему представителю старшей линіи царствующаго дома. Но неосуществленіе этого права ближайшимъ наслѣдникомъ престола (вслѣдствіе смерти его при жизни монарха или отреченія отъ престола) не устраняетъ отъ наслѣдованія его нисходящее потомство. Его сынъ или дочь (если это допускается законами) остаются представителями старшей линіи и осуществляютъ свое право по смерти царствующаго монарха. Такимъ образомъ, право первородства соединяется съ правомъ заступленія или представленія (jus representationis), по которому лицо, произошедшее отъ законнаго брака представителя старшей линіи, въ случаѣ его смерти заступаетъ его мѣсто. По праву заступленія престолъ занимаетъ внукъ умершаго государя отъ его старшаго сына, устраняя отъ престолонаслѣдія второго, третьяго и т. д. сыновей этого государя и ихъ нисходящихъ.

II. Указанный порядокъ законнаго престолонаслѣдія не вездѣ одинаковъ. Главное изъ условій, которымъ опредѣляется разнообразіе системъ престолонаслѣдія, есть степень допущенія къ наслѣдованію престола лицъ женскаго пола и женскихъ линій. Съ этой точки зрѣнія, всѣ системы престолонаслѣдія, установляемыя нынѣ дѣйствующими конституціями, могутъ быть раздѣлены на три разряда: 1) система агнатическая или салическая, 2) система когнатическая и 3) система смѣшанная.

1. Подъ именемъ системы агнатической или салической разумѣется такая система, при которой къ наслѣдованію престола допускаются исключительно лица мужескаго пола, притомъ принадлежащіе къ мужескому поколѣнію. Вслѣдствіе этого, напр., отдаленный агнатъ можетъ

исключить отъ престонаслѣдія всѣхъ лицъ женскаго пола, въ томъ числѣ и дочь царствовавшаго монарха. Тѣмъ болѣе исключаются отъ наслѣдованія престола лица, происходящія отъ женскихъ поколѣній царствовавшаго монарха (напр., внукъ его отъ дочери). Эта система называется салической потому, что она впервые установилась у салическихъ франковъ въ законахъ, относящихся до наслѣдованія terrae salicae. Салическіе законы постановляли: „De terra vero salica nulla portio hereditatis mulieri veniat; sed ad virilem sexum tota terrae hereditas perveniat“, т.-е. отъ салической земли никакая часть наслѣдованія не должна переходить къ женщинѣ; но вся земля переходитъ къ мужескому полу. Примѣнительно къ старой терминологіи, родство считалось по мечу и по прялкѣ, т.-е. по мужескому и женскому поколѣнію. Этимъ объясняется старая французская поговорка: „la couronne de France ne tombe pas en quenouille“, т.-е. что французская корона не падаетъ въ прялку, иначе сказать, не переходитъ въ женское поколѣніе. Въ настоящее время салическая система дѣйствуетъ въ Пруссіи, Бельгіи, Италіи и въ трехъ скандинавскихъ государствахъ: Швеціи, Норвегіи и Даніи.

2. Вторая система носитъ названіе когнатической, хотя самый терминъ для ея обозначенія выбранъ неудачно, ибо при этой системѣ къ наслѣдованію допускаются прежде всего лица мужескаго пола и въ мужескомъ поколѣніи. Порядокъ наслѣдованія вообще опредѣляется линіею и степенью, т.-е. къ наслѣдованію сначала призывается старшая линія, затѣмъ въ каждой линіи преимущество отдается ближайшей степени, а въ одной и той же степени— мужчинамъ передъ женщинами. Но женщина старшей линіи и ближайшей степени исключаетъ лицъ мужескаго пола младшей линіи и болѣе отдаленной степени. Слѣдовательно, по этой системѣ только при равенствѣ степеней отдается предпочтеніе лицамъ мужескаго пола передъ лицами женскаго. Иллюстрируя этотъ порядокъ престолонаслѣдія, мы можемъ указать слѣдующіе примѣры. У короля Генриха VIII былъ сынъ Эдуардъ VI и двѣ дочери—Марія Кровавая (католичка) и Елизавета. Обѣ дочери были старше Эдуарда, принца уэльскаго, но послѣдній, какъ мужчина, имѣлъ преимущественное право на занятіе престола. Обратный примѣръ: нынѣ (1884 г.) царствующая королева Викторія происходитъ отъ старшей линіи, отъ герцога кентскаго, Эдуарда (умеръ не царствуя), который былъ старшимъ, послѣ Вильгельма IV, представителемъ королевскаго рода и за которымъ непосредственно слѣдовалъ младшій его братъ Эрнестъ-Августъ, герцогъ кумберландскій. Послѣ смерти бездѣтнаго Вильгельма и за смертью герцога кентскаго, на престолъ вступила дочь послѣдняго, Викторія, исключивъ, какъ представительница

старшей линіи, своего дядю, герцога кумберландскаго, отъ престолонаслѣдія. Такимъ образомъ, въ этомъ примѣрѣ мы видимъ, что лицо женскаго пола по старшей линіи исключаетъ мужескаго представителя младшей линіи. Изъ этихъ примѣровъ, сверхъ того, мы видимъ, что и при системѣ когнатической допускается право заступленія или представленія. Такъ, Викторія была единственной дочерью герцога кентскаго, и она по праву заступленія получила и осуществила всѣ права своего умершаго отца относительно престолонаслѣдія. Когнатическая система престолонаслѣдія дѣйствуетъ въ Англіи, Португаліи, Бразиліи а также въ Испаніи по конституціи 1876 года; до тѣхъ же поръ въ Испаніи дѣйствовали относительно престолонаслѣдія разные законы. По старо-кастильскимъ правамъ, женщина имѣетъ право на престолонаслѣдіе, и, ближайшимъ образомъ, оно принадлежитъ дочерямъ царствовавшаго короля въ томъ случаѣ, если у него не было сыновей. Это старое кастильское право было замѣнено распоряженіемъ (уставомъ) Филиппа V, который былъ призванъ на престолъ послѣ смерти Карла II. Король Филиппъ V, бывшій внукомъ Людовика XIV французскаго, принесъ съ собою французскія правила о престолонаслѣдіи. Съ 1713 года, распоряженіемъ Филиппа V, въ Испаніи утвердилась агнатическая система; но въ 1830 году король Фердинандъ VII, вступивъ въ четвертый бракъ съ Маріей-Христиной и озабочиваясь судьбою своего потомства въ томъ случаѣ, если отъ Маріи-Христины родится дочь, а не сынъ, сначала самостоятельно, а потомъ съ согласія кортесовъ возстановилъ старый кастильскій законъ, по которому дочь наслѣдовала престолъ, если не было сыновей. И дѣйствительно, Изабелла, родившаяся скоро послѣ этого, сдѣлалась наслѣдницею престола, устранивъ дядю, дона Карлоса. Нынѣ дѣйствующія опредѣленія порядка престолонаслѣдія испанской конституціи 1876 года содержатся въ ст. отъ 59—65. Существенное постановленіе заключается въ ст. 60 этой конституціи, именно: престолъ наслѣдуется по праву первородства и по праву заступленія, съ предпочтеніемъ старшей линіи передъ младшей, ближайшей степени передъ дальнѣйшею, а *въ одинаковой степени* — съ предпочтеніемъ лицъ мужескаго пола женскому. Отсюда видно, что лица женскаго пола могутъ занимать престолъ Испаніи [1]. Сходственно съ этимъ постановляетъ ст. 87 португальской конституціи.

---

[1]) Установляя порядокъ наслѣдованія конституціонными законами, испанская конституція (ст. 64) предоставляетъ законодательной власти право *исключать* отъ наслѣдованія лицъ, „не способныхъ къ управленію или недостойныхъ занимать престолъ". Постановленіе это явилось, очевидно, въ виду извѣстнаго донъ-Карлоса и его „дома" (ср. ст. 61).

3. Послѣдняя система престолонаслѣдія называется смѣшанной. Характерная ея черта заключается въ томъ, что при ней дается предпочтеніе строго-агнатической системѣ престолонаслѣдія передъ когнатической системою: тамъ, гдѣ имѣется возможность примѣнить первую, ни въ какомъ случаѣ не дѣйствуетъ вторая, т.-е. престолъ при этой смѣшанной системѣ по общему правилу переходитъ къ лицамъ мужескаго пола въ мужескихъ поколѣніяхъ. Женщины же призываются къ престолонаслѣдію лишь по неимѣнію лицъ мужескаго пола въ мужескихъ поколѣніяхъ. Если у умершаго монарха осталась дочь, то она не призывается къ наслѣдству, если оно можетъ перейти къ мужескимъ представителямъ мужескихъ боковыхъ линій: въ этомъ случаѣ престолъ переходитъ къ старшему представителю этой линіи. При такой системѣ, очевидно, лица женскаго пола лишены и права представленія (заступленія), такъ что, напр., женщина, умершій отецъ которой былъ старшимъ представителемъ мужеской старшей линіи и который, слѣдовательно, имѣлъ право на престолъ, не можетъ по праву заступленія занять престола и исключить, напр., племянника и вообще всѣхъ лицъ мужескаго пола даже въ дальнѣйшихъ степеняхъ. Итакъ, по этой системѣ женщины допускаются къ престолонаслѣдію, но только за отсутствіемъ лицъ мужескаго пола въ мужескомъ поколѣніи. Названіе этой системы указываетъ на ея сравнительно позднее происхожденіе. Она установлена впервые въ 1724 году такъ называемой прагматической санкціею, т.-е. распоряженіемъ Карла VI, императора германскаго, который установилъ ее для своихъ австрійскихъ земель; прагматическая санкція затѣмъ была принята венгерскимъ сеймомъ. Карлъ VI, своимъ распоряженіемъ, установилъ эту систему престолонаслѣдія въ тѣхъ видахъ, чтобы обезпечить престолонаслѣдіе послѣ себя своей дочери, Маріи-Терезіи, которая дѣйствительно на основаніи прагматической санкціи и сдѣлалась королевой Австріи и Венгріи.

Эта смѣшанная система носитъ названіе германо-голландской, такъ какъ она примѣняется къ Голландіи и Австріи, которая когда то стояла во главѣ германской имперіи (теперь же первая половина этого названія потеряла смыслъ, ибо, напр., Пруссія смѣшанную систему престолонаслѣдія не примѣняетъ). Нынѣ эта система существуетъ въ Голландіи и въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ, а также въ Греціи и Россіи (по основному закону 1797 г.).

III. Монархъ вступаетъ на престолъ въ силу собственнаго права, не нуждаясь въ какихъ либо новыхъ подтвержденіяхъ своего права, въ какомъ либо утвержденіи его въ правахъ наслѣдства.

Новое царствованіе начинается съ момента смерти короля. Отсюда ведутъ начало французскія поговорки: „le mort saisit le vif“ и „le

roi est mort, vive le roi!“ [1]). Итакъ, наслѣдникъ (или наслѣдница) вступаетъ на престолъ въ силу собственнаго права, безъ всякаго подтвержденія и, при выполненіи съ своей стороны извѣстныхъ условій, только что вступившій на престолъ монархъ немедленно можетъ приступить къ отправленію своихъ обязанностей. Къ числу такихъ условій принадлежитъ присяга въ томъ случаѣ, если начавшій царствовать монархъ не принималъ ее, будучи наслѣдникомъ престола (какъ то требуетъ, напримѣръ, датская конституція). Принесеніе присяги есть условіе для немедленнаго вступленія въ отправленіе всѣхъ правъ по осуществленію монархической власти. Но самое отправленіе этихъ правъ пріостанавливается въ виду различныхъ условій. Оно пріостанавливается: 1) если новый монархъ несовершеннолѣтенъ; 2) если совершеннолѣтній монархъ впалъ въ болѣзнь или находится въ обстоятельствахъ, препятствующихъ ему отправлять свои обязанности. Въ этихъ двухъ случаяхъ управленіе государствомъ переходитъ въ руки регента. Въ случаѣ несовершеннолѣтія, для отправленія именемъ короля государственныхъ обязанностей учреждается регентство, а для попеченія объ особѣ короля и объ его воспитаніи—опека (la régence et la tutelle).

Останавливаясь на разсмотрѣніи вопроса о порядкѣ учрежденія регентства, необходимо прежде всего опредѣлить, при какихъ условіяхъ можетъ признаваться совершеннолѣтіе. Совершеннолѣтіе въ правѣ государственномъ, примѣнительное къ наслѣднику престола, не совпадаетъ съ условіями совершеннолѣтія, которыя устанавливаются въ гражданскомъ правѣ. По гражданскимъ законамъ это совершеннолѣтіе съ незапамятныхъ временъ опредѣляется въ 21 годъ (число 7, трижды повторенное). Но историческій опытъ почти всѣхъ европейскихъ государствъ привелъ къ убѣжденію, что долговременное регентство соотвѣтственно долговременному состоянію несовершеннолѣтія приноситъ горькіе плоды и вредно для государства, такъ что для послѣдняго несравненно выгоднѣе, если нѣкоторое время имъ будетъ управлять неопытный монархъ, ибо исторія регентствъ часто есть исторія борьбы партій, происковъ и интригъ со стороны регента противъ особы монарха, который состоитъ на его попеченіи. Вотъ почему и явилось пониженіе возраста совершеннолѣтія до 18, а, въ нѣкоторыхъ государствахъ, даже до 16 лѣтъ и вопросъ о регентствѣ возникаетъ лишь въ томъ случаѣ, если монархъ не достигъ этого возраста; въ этомъ же возрастѣ наслѣдникъ престола или монархъ объявляются совершеннолѣтними и способными къ

[1]) Во Франціи, когда король умиралъ, герольдъ возвѣщалъ о его смерти, напр., такой фразой: „Le roi Louis XIV est mort, vive le roi Louis XV!“.

отправленію своихъ обязанностей. Регентство, установляемое по поводу несовершеннолѣтія, нужно отличать отъ опеки или собственно попечительства надъ личностью и воспитаніемъ несовершеннолѣтняго монарха, что обыкновенно смѣшивается въ одно общее и притомъ неопредѣленное понятіе „опеки“. Регентство и опека—понятія строго различимыя и отдѣлимыя: регентомъ можетъ быть одно лицо, а опекуномъ другое. И дѣйствительно, эти понятія раздѣляются въ конституціонномъ правѣ, хотя не во всѣхъ конституціяхъ одинаково.

IV. Переходя къ способамъ установленія регентства, мы должны остановиться на странѣ, гдѣ этотъ вопросъ не получилъ конституціоннаго рѣшенія, именно на Англіи. Въ Англіи, въ принципѣ, дѣйствовало старинное правило: „никакое время не дѣйствуетъ на короля“, т.-е. король, въ противность условіямъ природы, всегда признается совершеннолѣтнимъ. Этотъ принципъ ведетъ къ тому, что всякое регентство можетъ быть установлено только закономъ и притомъ изданнымъ ad hoc, т.-е. примѣнительно къ условіямъ, въ которыхъ находится страна по вопросу о престолонаслѣдіи. Такимъ образомъ, регентство въ Англіи должно быть учреждаемо актомъ парламента, который долженъ предусмотрѣть случай вступленія на престолъ несовершеннолѣтняго государя и на этотъ конецъ опредѣлить порядокъ государственнаго управленія. Вслѣдствіе этого, конкретные случаи установленія регенства въ Англіи чрезвычайно разнообразны. Такъ, напр., для сына Іоанна Безземельнаго, малолѣтняго Генриха III, было назначено регентство въ лицѣ герцога Пемброка, который до 1225 года и управлялъ государствомъ отъ имени Генриха III, съ титуломъ rector regis et regni. Для Эдуарда III установилось регентство въ видѣ совѣта изъ четырехъ епископовъ, четырехъ графовъ и шести бароновъ, подъ предсѣдательствомъ герцога ланкастерскаго. Въ малолѣтство Ричарда II регентство было ввѣрено герцогу глочестерскому. Генрихъ V назначилъ малолѣтнему сыну своему, Генриху VI, двухъ регентовъ: одного для французскихъ владѣній—герцога Бедфорда, другого для Англіи—герцога глочестерскаго. Но парламентъ отмѣнилъ это распоряженіе и поручилъ управленіе государствомъ 16-ти лицамъ, подъ предсѣдательствомъ Бедфорда. Съ развитіемъ власти парламента, то или другое постановленіе о регентствѣ имѣло характеръ парламентскаго статута, утвержденнаго королемъ. Такъ, Генрихъ VIII, въ виду несовершеннолѣтія принца уэльскаго, Эдуарда, первоначально собственною властью назначилъ ему регентство изъ 16-ти лицъ и установилъ порядокъ управленія, но парламентъ отмѣнилъ разпоряженія короля и ввѣрилъ „протекторство“ Сеймуру. Для королевы Викторіи парламенскій актъ, изданный еще при Вильгельмѣ IV, опредѣлилъ ре-

гентство, при чемъ опека надъ ней была вручена ея матери. Но этотъ законъ не имѣлъ повода вступить въ силу, ибо Викторія вступила на престолъ, имѣя 18 лѣтъ отроду. Такимъ образомъ, эти постановленія, учреждавшія порядокъ регентства въ Англіи, были издаваемы на отдѣльные случаи для такого-то лица и при такихъ-то обстоятельствахъ. Но эта система назначенія регентства допускаетъ возможность произвола; поэтому большинство конституцій устанавляетъ на этотъ счетъ особые законы.

V. Континентальныя государства Европы, какъ мы видѣли, опредѣляютъ какъ срокъ совершеннолѣтія монарха, такъ и порядокъ управленія, который долженъ быть установленъ въ случаѣ несовершеннолѣтія, а также въ случаѣ, если монархъ по болѣзни или другимъ обстоятельствамъ не въ состояніи отправлять свою должность. При разсмотрѣніи какъ конституцій, такъ и относящихся сюда законовъ, мы встрѣчаемся съ большимъ разнообразіемъ ихъ постановленій. Это объясняется тѣмъ, что при составленіи законовъ о регентствѣ были приняты въ основаніе различные принципы, съ которыми и слѣдуетъ познакомиться прежде, чѣмъ обратиться къ разсмотрѣнію постановленій отдѣльныхъ конституцій.

Руководящимъ принципомъ при установленіи регентства могутъ служить: 1) общее начало наслѣдственности монархической власти, въ силу котораго регентство должно предоставляться лицу, ближайшему къ наслѣдованію, т.-е. тому агнату, который ближе къ наслѣднику престола и находится въ совершеннолѣтнемъ возрастѣ; 2) начало, въ силу котораго установленіе регентства не должно быть въ зависимости отъ случайности рожденія или близости лица, призваннаго къ регентству, къ малолѣтнему государю, но должно руководиться соображеніями государственной пользы и интересовъ малолѣтняго монарха.

Если монархическая власть наслѣдственна, то это объясняется тѣми выгодами, которыя доставляются государству конституціонной монархической властью, которою монархъ пользуется пожизненно и которая переходитъ затѣмъ къ его законнымъ наслѣдникамъ. Напротивъ, при регентствѣ отправленіе верховной власти ввѣряется лицу, которое будетъ пользоваться ею не наслѣдственно, но на опредѣленный срокъ, до совершеннолѣтія монарха. При пользованіи верховною властью, регентъ можетъ оказаться лицомъ неспособнымъ къ управленію государствомъ, способнымъ на злоупотребленіе этою властью въ видахъ личной пользы и даже на попытку устраненія малолѣтняго монарха, который ввѣренъ его попеченію. На этомъ основаніи, при учрежденіи регентства, можно держаться не тѣхъ принциповъ, которыми руководствуются при опредѣленіи условій

организаціи самой монархической власти, а другихъ, именно принципа выборнаго, который проявляется въ двухъ различныхъ формахъ: 1) въ видѣ выборовъ, гдѣ избраніе регента предоставляется по смерти короля палатамъ, и 2) въ формѣ установленія регентства законодательнымъ порядкомъ, т.-е. черезъ опредѣленіе, путемъ обычнаго соглашенія короля и палаты, такой общей обязательной нормы, которая заранѣе опредѣлила бы порядокъ государственнаго управленія и предѣлы власти регента.

Такимъ образомъ, два противоположныя начала могутъ быть положены въ основаніе учрежденія регентства: съ одной стороны, начало, тождественное съ началами, опредѣляющими наслѣдственность престола; съ другой—начало выборное. Сверхъ того, возможны и видоизмѣненія этихъ двухъ принциповъ въ различныхъ направленіяхъ.

1) Принципъ установленія регентства примѣнительно къ началамъ наслѣдственности можетъ быть видоизмѣненъ въ томъ смыслѣ, что къ регентству могутъ быть призываемы не тѣ лица, которыя ближе къ престолу, а тѣ, которыя, по узамъ родства, ближе къ царствующему малолѣтнему государю, каковы мать и отецъ (въ случаѣ, если малолѣтній монархъ былъ сыномъ царствовавшей королевы). Причина такого видоизмѣненія начала наслѣдственности состоитъ въ томъ, что съ регентствомъ обыкновенно соединена и опека. Если регентство или правительство состоитъ въ управленіи государственными дѣлами, въ отправленіи функцій монарха, то опека имѣетъ цѣлью попеченіе о здоровьѣ, о нравственномъ воспитаніи, образованіи и т. д. малолѣтняго государя. Если эти двѣ функціи соединяются въ одномъ лицѣ, то этимъ само собою объясняется отступленіе отъ началъ наслѣдственности, такъ какъ всего естественнѣе ввѣрить попеченіе и воспитаніе малолѣтняго государя лицу, которое ближе къ нему по крови, и которое, по законамъ самой природы, больше всего будетъ заботиться о немъ, т.-е. отцу или матери. При такомъ соединеніи этихъ двухъ функцій само регентство можетъ быть вручаемо отцу или матери малолѣтняго государя, а за ихъ отсутствіемъ—ближайшему агнату.



2) Начало выборное видоизмѣняется въ двухъ отношеніяхъ: а) въ томъ отношеніи, что не всегда выборы регента предоставляются палатамъ, но установленіе регентства совершается посредствомъ особаго закона, изданнаго до вступленія малолѣтняго государя на престолъ въ предвидѣніе того случая, когда царствующій государь скончается ранѣе, чѣмъ наслѣдникъ станетъ совершеннолѣтнимъ. Эти модификаціи касаются началъ собственно выборнаго назначенія регентства. Но, сверхъ того, б) порядокъ назначенія регентства не по закону

видоизмѣняется и другимъ началомъ, именно порядкомъ завѣщательнымъ. Въ отношеніи своихъ цѣлей завѣщательный порядокъ представляется тождественнымъ съ началомъ выборнымъ. Если выборное начало примѣняется съ цѣлью ввѣрить регентство и опеку не тому лицу, которое по случайности рожденія и потому, что ему въ данную минуту столько то лѣтъ, имѣетъ право на отправленіе регентства, но лицу, способному къ отправленію важныхъ обязанностей регента, то и завѣщательный порядокъ учрежденія регентства преслѣдуетъ ту же цѣль; разница лишь въ томъ, что при немъ право учрежденія регентства переносится на царствующаго государя, который, предвидя вступленіе на престолъ малолѣтняго наслѣдника, на этотъ конецъ и назначаетъ регента и опеку. Но это завѣщательное начало, которое не всегда обезпечиваетъ интересы государства и интересы малолѣтняго государя, примѣняется довольно рѣдко и допускается лишь въ немногихъ конституціяхъ.

VI. Обращаясь къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ европейскихъ конституцій, мы должны имѣть въ виду какъ всѣ вышеуказанныя начала, такъ и указанныя модификаціи ихъ, тѣмъ болѣе, что на практикѣ ни одно изъ началъ, опредѣляющихъ способъ и порядокъ учрежденія регентства, въ чистомъ видѣ не примѣняется. По бельгійской конституціи (ст. 81), если, при смерти короля, его наслѣдникъ будетъ малолѣтенъ—обѣ палаты соединяются въ общее засѣданіе (en une seule assemblée) для установленія регентства и опеки (à l'effet de pourvoir *à la régence et à la tutelle*). Изъ этого постановленія явствуетъ: 1) что установленіе регентства и опеки предоставляется палатамъ, и 2) что эти функціи, т.-е, регентство и опека, по статьѣ 81, могутъ быть или соединены въ одномъ лицѣ или раздѣлены, по усмотрѣнію палатъ. То же самое право принадлежитъ палатамъ въ случаѣ болѣзни короля или другихъ обстоятельствъ, препятствующихъ ему отправлять свои королевскія обязанности. Въ этомъ случаѣ, по ст. 82, палаты созываются немедленно совѣтомъ министровъ, обязаннымъ удостовѣриться въ необходимости такой мѣры (après avoir fait constater cette impossibilité). Министры составляютъ узаконенный протоколъ и немедленно созываютъ палаты, коимъ принадлежитъ право назначить регентство и опеку. Назначеніе регентства и опеки по поводу болѣзни короля и пр. также совершается въ соединенномъ засѣданіи сената и палаты депутатовъ (les chambres réunies).

Въ иной формѣ происходитъ назначеніе регентства и опеки по нидерландской конституціи. Регентство, установляется въ случаѣ малолѣтства, болѣзни и другихъ причинъ, препятствующихъ отправленію обязанностей короля. Регентство на случай малолѣтства наслѣдника устанавливается силою закона, слѣдовательно, при жизни

царствующаго короля, въ предвидѣніе того случая, что король можетъ умереть до достиженія наслѣдникомъ совершеннолѣтія. Такъ какъ до смерти царствующаго короля или до совершеннолѣтія наслѣдника престола можетъ пройти довольно долгій промежутокъ времени (лѣтъ 16 — 17), и лицо, заранѣе назначенное для отправленія регентства можетъ умереть, то является необходимость установить извѣстную преемственность въ самомъ регентствѣ, которая и установляется также законодательнымъ порядкомъ. Такъ, статья 41 нидерландской конституціи говоритъ: „регентство установляется генеральными штатами въ общемъ засѣданіи, при чемъ устанавливается и преемство регентства“. Во второмъ случаѣ, т.-е. въ случаѣ болѣзни и другихъ причинъ, препятствующихъ королю отправлять свои обязанности и являющихся уже во время его царствованія, палаты созываются по предложенію министровъ и государственнаго совѣта. Палаты (генеральные штаты) въ этомъ случаѣ созываются въ двойномъ числѣ противъ обыкновеннаго состава, при чемъ функціи ихъ значительно измѣняются; именно имъ предоставляется право: 1) провѣрки необходимости установить регентство и 2) право назначить регента. Но это право ограничено тѣмъ, что если наслѣдникъ престола (принцъ оранскій) достигъ совершеннолѣтія (18 л.), то онъ является по собственному праву регентомъ. Слѣдовательно, въ указанныхъ случаяхъ установленіе регентства и выборъ регента есть дѣло палатъ, за исключеніемъ того случая, когда совершеннолѣтній принцъ оранскій вступаетъ въ отправленіе обязанностей регента по собственному праву.

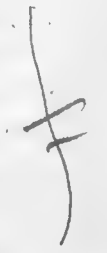
Аналогичныя постановленія заключаются и въ шведской конституціи въ ст. 39—42 и 91 (соотвѣтствующихъ и статьямъ норвежской конституціи и ст. 3 уніи 1815 года). Регентство для обоихъ соединенныхъ государствъ опредѣляется также примѣнительно къ началамъ, усвоеннымъ бельгійскою конституціею. Такъ, на случай установленія регентства, палаты созываются государственными министрами, и палаты Швеціи и стортингъ Норвегіи совмѣстно назначаютъ опекуновъ (слѣдовательно, конституція соединеннаго королевства не проводитъ различія между понятіемъ регентства и опеки). Назначенные опекуны одновременно и управляютъ государствомъ, въ качествѣ регентовъ, и пекутся о здоровьѣ, воспитаніи и пр. малолѣтняго короля. Приблизительно тѣ же постановленія содержатся въ ст. 12 и 13 сербской конституціи. По смерти короля, оставившаго несовершеннолѣтняго наслѣдника, временное управленіе поручается совѣту министровъ, обязанному въ теченіе мѣсяца созвать великую скупщину. Послѣдняя избираетъ трехъ лицъ, коимъ поручается регентство.

Въ германскихъ государствахъ мы находимъ преобладанiе наслѣдственнаго начала, съ примѣненiемъ, однако, и выборнаго начала въ тѣхъ случаяхъ, когда начало наслѣдственности не можетъ быть примѣняемо. По ст. 56 прусской конституцiи, когда король несовершеннолѣтенъ, то управленiе или регентство принимаетъ на себя тотъ совершеннолѣтнiй агнатъ, который ближе другихъ къ наслѣднику престола (напр., родной дядя). Онъ долженъ созвать палаты и въ соединенномъ ихъ собранiи установляется необходимость регентства. Слѣдовательно, прусская конституцiя прямо указываетъ лицо, которое по праву можетъ быть регентомъ. Оно по праву вступаетъ въ отправленiе обязанностей регента и созываетъ палаты какъ бы только для того, чтобы констатировать наличность факта, подавшаго поводъ къ осуществленiю имъ предоставленныхъ ему закономъ правъ регента. Но если не имѣется совершеннолѣтняго агната, и если регентство не установлено особымъ закономъ, то государственное министерство (Staatsministerium) должно созвать палаты для избранiя (erwählen) регента, что и происходитъ въ соединенномъ ихъ засѣданiи. Въ промежутокъ времени отъ открытiя регентства до избранiя регента права короля по управленiю государствомъ осуществляются государственными министрами, подъ солидарною ихъ отвѣтственностью (ст. 57). Подобныя же постановленiя встрѣчаются и въ другихъ нѣмецкихъ конституцiяхъ, причемъ въ Баварiи, по тит. II ст. 9 и 10 баварской конституцiи, самому королю предоставляется право назначить регента; если же онъ не назначитъ, тогда дѣло идетъ законодательнымъ порядкомъ, и при назначенiи регента примѣняется выборное начало.

Итальянское законодательство представляетъ въ этомъ отношенiи ту модификацiю, что къ регентству и опекѣ призываются ближайшимъ образомъ какъ агнаты, такъ и отецъ и мать малолѣтняго государя. Сюда относятся: статья 11, опредѣляющая совершеннолѣтiе короля въ 18 лѣтъ, и статья 12, которая опредѣляетъ, что въ продолженiе малолѣтства короля регентомъ государства должно быть лицо, ближайшее по крови къ наслѣднику престола. Это постановленiе дополняется статьями 14 и 15 той же конституцiи въ томъ смыслѣ, что если такого регента не будетъ, по отсутствiю подходящихъ родственниковъ, то регентство должно принадлежать королевѣ-матери, и что въ случаѣ отсутствiя королевы-матери, постановленiемъ собравшагося совѣта министровъ созываются палаты, которыя и избираютъ регента.

Видоизмѣненiе вышеуказанныхъ началъ законнаго призванiя къ регентству и выборнаго начала, примѣняемаго въ случаѣ отсутствiя лицъ, имѣющихъ право на законное призванiе, представляетъ испан-

ское и португальское законодательства. Это видоизмѣненіе проявляется въ томъ, главнымъ образомъ, отношеніи, что, кромѣ случая, когда регентство переходитъ къ отцу или матери короля, регентство отдѣляется отъ опеки, и для каждой изъ этихъ функцій назначается особое лицо. Подобное же видоизмѣненіе имѣется и въ греческой конституціи. Сюда относятся ст. 66—73 испанской конституціи, ст. 91—100 португальской и ст. 50—53 греческой конституціи. Въ силу этихъ статей, регентъ, призываемый къ отправленію обязанностей монарха, силою закона ставится въ особое положеніе. Онъ вступаетъ въ отправленіе правъ монарха на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и самъ монархъ, но съ извѣстными ограниченіями. 1) Регентъ при самомъ вступленіи въ отправленіе обязанностей долженъ принести присягу въ соблюденіи конституціи и въ вѣрности королю, обязанности котораго онъ временно отправляетъ; 2) регентъ не пользуется титуломъ и внѣшними преимуществами, связанными съ королевскимъ достоинствомъ; 3) существенное же ограниченіе, налагаемое на права регента относящимися сюда постановленіями конституцій, состоитъ въ томъ, что во время регентства не можетъ быть сдѣлано никакой конституціонной поправки, слѣдовательно, въ періодъ регентства не можетъ произойти никакихъ измѣненій конституціи какъ въ цѣломъ, такъ и по отношенію къ отдѣльнымъ ея постановленіямъ. Такое ограниченіе установлено въ тѣхъ видахъ, чтобы гарантировать государство отъ всякихъ попытокъ со стороны регента видоизмѣнить государственное устройство, а такія попытки возможно допустить въ томъ случаѣ, если бы регентъ оказался слишкомъ честолюбивымъ и захотѣлъ бы измѣнить государственное устройство въ свою пользу и въ ущербъ опекаемому имъ малолѣтнему монарху.



КНИГА ВТОРАЯ.

НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Организація и значеніе верхнихъ палатъ.

ГЛАВА I.

Значеніе двупалатной системы.

I. Подъ народнымъ представительствомъ разумѣются учрежденія, призываемыя къ участію въ отправлении извѣстныхъ правъ государственной власти, ближайшимъ образомъ, къ участію въ отправленіи правъ власти законодательной и къ участію въ такихъ актахъ государственной власти, которые должны быть разсматриваемы и утверждаемы законодательнымъ порядкомъ. Слѣдовательно, народное представительство есть совокупность народныхъ учрежденій, согласіе которыхъ въ государствахъ, построенныхъ по типу ограниченной монархіи, требуется для изданія законовъ и для совершенія актовъ, по своей важности требующихъ законодательнаго разсмотрѣнія. Подъ это общее опредѣленіе подходятъ какъ учрежденія выборныя, такъ и не выборныя. Ибо, какъ извѣстно, палаты различны въ своемъ составѣ и не всѣ представляютъ одинаково выборный элементъ. Выборной палатой во всѣхъ государствахъ является такъ называемая нижняя палата; напротивъ, верхняя палата имѣетъ очень различный составъ: или она есть совокупность лицъ наслѣдственно засѣдающихъ и призываемыхъ въ силу своего наслѣдственнаго права въ число членовъ верхней палаты, или изъ лицъ, пожизненно назначенныхъ туда монархомъ, или, наконецъ, изъ лицъ выборныхъ, но на болѣе долгій срокъ, чѣмъ депутаты нижней палаты, и путемъ не обыкновеннаго избранія, а избранія, обставленнаго нѣсколько иными

условіями. Наконецъ, мы встрѣчаемъ палаты, представляющія въ своемъ составѣ смѣшеніе этихъ трехъ началъ: наслѣдственнаго, выборнаго и по назначенію. Но, независимо отъ состава и способа образованія обѣ палаты—нижняя и верхняя—одинаково являются участниками какъ въ отправленіи обязанностей, такъ и въ осуществленіи правъ, которыя даны народному представительству.

Имѣя двупалатную или однопалатную организацію, народное представительство является въ двоякомъ видѣ. Двупалатная система принимается въ большинствѣ европейскихъ и американскихъ государствъ, какъ монархическихъ, такъ и республиканскихъ. Лишь нѣкоторыя германскія государства, а также Сербія, Болгарія, Восточная Румелія и Греція, имѣютъ одну палату. Такъ какъ большинство европейскихъ государствъ восприняло двупалатную систему, то намъ предстоитъ разсмотрѣть, на какомъ основаніи и вслѣдствіе какихъ историческихъ причинъ явилось такое раздвоеніе народнаго представительства. Безъ сомнѣнія, въ этомъ отношеніи примѣръ Англіи съ ея двумя палатами—палатою лордовъ и палатою общинъ—имѣлъ преобладающее значеніе. Но не слѣдуетъ думать, что въ Англіи двупалатная система установилась вслѣдствіе какой нибудь конституціонной теоріи: происхожденіе и раздѣленіе англійскихъ палатъ есть плодъ историческаго процесса политической жизни этого государства, а не какого нибудь конституціоннаго акта. Развитіе англійскаго парламента совершилось черезъ видоизмѣненіе того феодальнаго учрежденія, которое подъ названіемъ commune consilium существовало еще при норманнскихъ короляхъ, и связь котораго съ саксонскими витенагемотами можетъ быть установлена. Но въ витенагемотахъ саксонскаго времени участіе лицъ, туда призываемыхъ, опредѣлялось ихъ личными правами, слѣдовательно, не допускало никакого представительства. Въ витенагемотахъ принимали участіе: 1) высшія духовныя лица, епископы; 2) высшія королевскія должностныя лица, и 3) вообще королевскіе таны, въ большинствѣ случаевъ призывавшіеся къ занятію высшихъ должностей и потому называвшіеся ministri (нѣчто въ родѣ французскихъ антрустіоновъ — antrustiones). Изъ этихъ лицъ и составлялся совѣтъ какъ бы мудрѣйшихъ (sapientes). Въ норманнскую эпоху большой королевскій совѣтъ (commune consilium), въ отличіе отъ королевской куріи (curia regis), въ смыслѣ совокупности судебныхъ учрежденій и административныхъ совѣтовъ короля, состоялъ изъ лицъ, принадлежавшихъ къ феодальной аристократіи и духовенству и призванныхъ сюда по желанію короля и на срокъ, имъ опредѣленный. Призывъ въ этотъ совѣтъ обыкновенно дѣлался особыми королевскими приглашеніями каждому отдѣльно, именно королевскими пись-

мами (per litteras nostras). Въ составъ совѣта входили представители высшаго духовенства, высшіе вассалы (tenentes in capite) и вообще всѣ тѣ лица, которымъ были посланы королевскія письма, приглашавшія ихъ явиться для совѣщанія по важнымъ королевскимъ дѣламъ. Измѣненіе commune consilium'а и привело впослѣдствіи къ образованію англійскаго парламента. Это измѣненіе совершилось черезъ введеніе въ составъ этого совѣта представителей мѣстныхъ самоуправляющихся единицъ, графствъ и городскихъ общинъ. Представители графствъ (рыцари графствъ) и представители городовъ были созваны въ первый разъ во время борьбы короля Генриха III съ его вассалами, въ 1265 году. Но эта попытка созыва представителей графствъ и городовъ, послужившая впослѣдствіи образцомъ созыва депутатовъ въ нижнюю палату, на первый разъ оказалась неудачною, такъ какъ сынъ Генриха III, бывшаго въ плѣну у Симона, графа Монфортскаго (гр. Лейчестерскаго), предводителя возставшихъ вассаловъ, 4-го августа 1265 года разбилъ войско послѣднихъ, освободилъ своего отца и возстановилъ всѣ прерогативы королевской власти. Съ тѣхъ поръ созваніе commune consilium'а въ прежнемъ составѣ, т.-е. совмѣстно съ представителями графствъ и городовъ, замедляется. Только въ 1295 году, въ концѣ царствованія Эдуарда I, оно возстановилось, такъ что этотъ годъ слѣдуетъ считать началомъ послѣдующаго развитія парламентскихъ учрежденій и вольностей. Въ продолженіе долгаго времени commune consilium удерживалъ свой первоначальный составъ: входившіе въ него два элемента не были раздѣлены ни фактически, ни юридически. Только въ XIV столѣтіи происходитъ раздѣленіе парламента на верхнюю и нижнюю палаты, и каждая изъ нихъ постепенно пріобрѣтаетъ особыя права и особое значеніе. Но не слѣдуетъ думать, чтобы раздѣльность этихъ палатъ, особенно первоначально, была установлена въ видахъ нѣкотораго равновѣсія въ дѣлахъ законодательной власти, какъ то утверждается основателями конституціонной теоріи.

Ошибочность такого представленія будетъ для насъ ясна, если мы обратимъ вниманіе на нѣкоторыя черты самаго процесса образованія и развитія англійскаго парламента, которыя покажутъ намъ, что между верхней и нижней палатой первоначально не было никакой борьбы, и что, слѣдовательно, не было надобности ни въ какомъ равновѣсіи, мысль о которомъ не могла даже и явиться въ то время. Въ самомъ дѣлѣ, англійскія конституціонныя учрежденія создались усиліями англійской аристократіи. Magna charta libertatum была добыта баронами, возставшими противъ короля подъ предводительствомъ епископа. Въ числѣ постановленій этой хартіи заключались статьи, касавшіяся общихъ интересовъ; она обезпечивала не

только вольности бароновъ, но въ значительной степени вольности и привилегіи общинъ, что и составляло, употребляя выраженіе Маколея, особенную прелесть этой хартіи. Въ борьбѣ за великую хартію и въ дальнѣйшемъ развитіи парламентскихъ учрежденій лорды имѣли первенствующее значеніе, тогда какъ палата общинъ выступала несмѣло и являлась иногда поддержкой королевской власти. Такое положеніе дѣлъ значительно видоизмѣнилось впослѣдствіи, когда начались войны Алой и Бѣлой розы и когда англійская аристократія погибла въ этой междоусобной войнѣ. Вновь народившаяся аристократія не сохранила прежняго значенія и характера. Пэрія стала обозначать не столько наслѣдственную аристократію, какъ прежде, сколько совокупность лицъ, возведенныхъ въ пэры и призванныхъ въ верхнюю палату милостью короля. Измѣнилось также и значеніе высшаго духовенства, входившаго въ составъ этой палаты. Представители стараго католическаго духовенства, какъ представители интересовъ и привилегій сильной католической церкви, конечно, имѣли не то значеніе, какимъ пользуются епископы англиканской церкви, назначаемые королемъ и присутствующіе въ верхней палатѣ ex officio. Подъ дѣйствіемъ двухъ вышеуказанныхъ причинъ видоизмѣняется соотношеніе англійскихъ палатъ. Въ революціонную эпоху, въ эпоху Стюартовъ возрастаетъ значеніе нижней палаты, которая идетъ впереди движенія и всѣхъ событій тогдашней политической жизни. Но антагонизмъ, по временамъ обнаруживающійся между двумя палатами по поводу сравнительно не важныхъ вопросовъ, имѣетъ предѣлъ: во всѣхъ важныхъ вопросахъ нижняя палата всегда находитъ поддержку въ палатѣ лордовъ, которая постольку не отдѣляетъ себя отъ представителей общинъ, поскольку они не затрогивали интересовъ господствующаго класса. Словомъ сказать, на пространствѣ всего времени, отъ возникновенія англійскихъ представительныхъ учрежденій до окончательнаго ихъ расцвѣта, мы не находимъ проявленій того враждебнаго отношенія палатъ другъ къ другу, которое необходимо предполагается вышеуказаннымъ ошибочнымъ мнѣніемъ, приписывающимъ раздвоенность народнаго представительства въ Англіи тому, что будто бы съ теченіемъ времени явилась необходимость установить между двумя палатами какое то равновѣсіе. Вслѣдствіе этого, соотношеніе двухъ палатъ въ Англіи и ихъ историческое значеніе не оправдываетъ той теоріи конституціонныхъ сдержекъ, которая съ особенной обстоятельностью и примѣнительно къ исторіи Англіи была развита Монтескьё. Эта теорія имѣла многихъ послѣдователей, которые, исходя изъ нея и игнорируя изученіе фактовъ англійской политической жизни, утверждали, что соотношеніе двухъ палатъ Англіи всецѣло сводится къ системѣ

взаимныхъ сдержекъ, къ тому, что „здѣсь натискъ пламенный, а тамъ отпоръ суровый“, какъ выражался нашъ поэтъ.

Но изъ разсмотрѣнія фактовъ исторіи развитія конституціонныхъ учрежденій Англіи становится несомнѣннымъ, что „пламенный натискъ“ въ большинствѣ случаевъ исходилъ изъ палаты лордовъ, а „отпоръ суровый“ былъ обращенъ не въ сторону палаты общинъ, а противъ непомѣрныхъ притязаній королевской власти. Что это такъ, стоитъ только вспомнить судьбу Генриха III, Эдуарда I и другихъ королей Англіи. Такимъ образомъ, является та несообразность, что „натискъ“ противъ королевской власти исходилъ отъ сословія, которое по конституціонной теоріи должно быть, съ одной стороны, опорой престола, а съ другой — сдержкой для нижней палаты. Но этого то послѣдняго англійская исторія и не представляетъ, такъ что, слѣдовательно, значеніе, приписываемое верхней палатѣ въ смыслѣ конституціонной сдержки, есть не что иное, какъ плодъ теоріи.

II. Монтескьё въ XI книгѣ, въ 6 главѣ *De l'esprit des lois,* гдѣ говорится о раздѣленіи властей, такъ опредѣляетъ значеніе верхней палаты. Въ каждой странѣ, говоритъ онъ, есть совокупность лицъ, отличающихся знатностью и богатствомъ, которыя должны быть выдѣлены отъ другихъ, ибо общая свобода была бы для нихъ рабствомъ. Поэтому они должны составить особый совѣтъ въ государствѣ, который долженъ сдерживать нижнюю палату точно такъ же, какъ народные представители сдерживаютъ незаконныя стремленія лицъ этого класса. Эта теорія была воспринята ближайшимъ истолкователемъ англійской конституціи — де-Лольмомъ, который въ своей *Constitution d'Anglettere,* 1771 г., слѣдующимъ образомъ объясняетъ значеніе верхней палаты: необходимость, говоритъ онъ, двухъ палатъ вытекаетъ изъ необходимости ограничить власть законодательную, ибо иначе она явится тиранической и волѣ народныхъ представителей не будетъ поставлено никакихъ преградъ. Напрасно нижняя палата будетъ ставить преграды своему самовластію; ея постановленія въ этомъ отношеніи не могутъ быть его ограниченіемъ, ибо это ограниченіе является актомъ ея собственной воли и, какъ таковое, можетъ быть отмѣнено. Ограниченіе власти нельзя искать въ самой власти; попытка такого рода невозможна, какъ невозможно было Архимеду двинуть землю, находясь на землѣ. Власть нижней палаты можетъ быть сдержана лишь силой, находящейся внѣ ея. Такою внѣшнею сдерживающею силою и является палата лордовъ, которая вмѣстѣ съ нижней палатой раздѣляетъ функціи законодательной власти. Раздѣленіе законодательной власти есть такая же необходимость, какъ и сосредоточеніе исполнительной

власти въ одномъ лицѣ или въ одномъ учрежденіи. Разъединенная исполнительная власть не будетъ въ состояніи управлять государствомъ; между разъединенными представителями исполнительной власти можетъ возникнуть борьба, которая въ концѣ концовъ приведетъ къ деспотіи одного. Нераздѣленная законодательная власть приводитъ также къ деспотіи, но только не лица, а учрежденія. Эти соображенія черезъ посредство вліянія, какимъ пользовались Монтескьё и де-Лольмъ не только во Франціи и на континентѣ Европы, но и въ Англіи, положили начало той теоріи сдержекъ, которая объясняла необходимость существованія верхней палаты. Въ смыслѣ этой теоріи было понято значеніе верхней палаты и въ Америкѣ, при выработкѣ въ 1787 году конституціи Сѣв.-Амер. Соед. Штатовъ, по которой конгрессъ состоитъ изъ двухъ палатъ—сената и палаты представителей. Сенатъ, по смыслу конституціи, имѣетъ въ Америкѣ двоякое значеніе. Онъ, во-первыхъ, есть совѣтъ отдѣльныхъ штатовъ, ибо каждый штатъ, независимо отъ своего пространства и народонаселенія, имѣетъ равное для всѣхъ штатовъ право посылать сюда одинаковое число депутатовъ (по 2 отъ каждаго штата). Этимъ обезпечивается независимость отдѣльныхъ штатовъ, такъ какъ многолюднымъ штатамъ не дается никакихъ преимуществъ относительно правъ на участіе въ законодательной власти передъ штатами малонаселенными. Слѣдовательно, сенатъ есть представитель чисто федеративныхъ началъ. Сверхъ того, во-вторыхъ, сенатъ образуетъ собою верхнюю палату американскаго конгресса.

Укажемъ на мнѣніе очень авторитетнаго лица, участвовавшаго въ составленіи американской конституціи, Мадисона, который разъясняетъ значеніе американскаго сената именно въ смыслѣ сдержки противъ произвола законодательной власти. Замѣчаніе это важно будетъ для насъ впослѣдствіи, когда мы будемъ разсматривать исторію конституціонныхъ учрежденій Франціи, ибо тамъ невѣрное пониманіе американской конституціи сдѣлалось аргументомъ противъ второй палаты. Въ журналѣ *Федералистъ* (стр. 285 и слѣд., изданія 1857 г.) Мадисонъ говоритъ, что въ республиканскихъ правительствахъ, по несчастію, случается, хотя и менѣе, чѣмъ въ другихъ правительствахъ, что правители забываютъ свои обязанности по отношенію къ своимъ избирателямъ и нерѣдко обманываютъ довѣріе послѣднихъ. Съ этой точки зрѣнія, сенатъ, какъ вторая отрасль законодательнаго собранія, отличная отъ другой его отрасли и раздѣляющая съ нею законодательную власть, можетъ быть во всѣхъ случаяхъ спасительной сдержкой противъ произвола правительства. Такое устройство гарантируетъ безопасность государства, такъ какъ для осуществленія плановъ какихъ либо измѣненій его или узур-

націи требуется согласіе двухъ различныхъ учрежденій, тогда какъ при иныхъ условіяхъ для осуществленія этихъ плановъ было бы достаточно испорченности и честолюбія одного. Свои соображенія Мадисонъ заканчиваетъ увѣреніемъ, что они основываются на столь ясныхъ началахъ и такъ хорошо и вѣрно будутъ поняты въ Сѣв.-Амер. Соед. Штатахъ, что было бы излишнимъ распространяться объ этомъ далѣе.

Но эти соображенія оказались не излишними при переносѣ конституціонныхъ учрежденій на континентъ Европы, начиная съ 1789 года. При составленіи французской конституціи 3-го сентября 1791 г. мнѣнія въ учредительномъ собраніи раздѣлились между приверженцами конституціонной монархіи, которые имѣли въ виду сохраненіе монархическихъ учрежденій, и представителями республиканскихъ началъ, исходившими изъ принципа народнаго суверенитета. Первые повторяли тѣ аргументы, которые намъ уже извѣстны; но сторонники народнаго суверенитета отвергли вторую палату, на томъ основаніи, что учрежденіемъ ея вносится нѣкоторый аристократическій элементъ, который не можетъ быть допущенъ при установленіи гражданской равноправности. Но этотъ аргументъ и его видимая важность могутъ быть легко устранены, если мы примемъ во вниманіе то, что иногда вторая палата вовсе не заключаетъ въ себѣ никакихъ аристократическихъ элементовъ; таковъ, напримѣръ, американскій сенатъ. Главное же соображеніе, приводившееся въ защиту однопалатной системы заключалось въ томъ, что народъ, которому принадлежитъ самодержавіе, долженъ имѣть единый и нераздѣльный органъ; единый, нераздѣльный и самодержавный народъ можетъ имѣть законодательную власть, сосредоточенную только въ единой и нераздѣльной палатѣ. Ст. 3 деклараціи правъ гласитъ, что принципъ всякаго суверенитета существенно (essentiellement) находится въ націи. Никакое учрежденіе или лицо не можетъ отправлять власть, которая непосредственно не исходитъ отъ народа. Очевидно, что и второй аргументъ противъ верхней палаты окажется несостоятельнымъ, если принять во вниманіе, что и вторая палата можетъ заимствовать свои полномочія отъ народа, какъ и первая.

Поэтому вопросъ объ учрежденіи двухъ палатъ являлся построеннымъ на принципѣ цѣлесообразности болѣе, чѣмъ на принципѣ права. Между тѣмъ, верхняя палата можетъ быть отвергаема лишь при томъ условіи, что она устраняетъ или ограничиваетъ народный суверенитетъ и притомъ не съ точки зрѣнія цѣлесообразности, а права. Въ этомъ отношеніи вопросъ о двухъ палатахъ опредѣляется не тѣмъ, кто делегируетъ власть, а тѣмъ, какъ осуществляются права народнаго суверенитета: остается ли осуществленіе этихъ

правъ непосредственно въ рукахъ народа, или оно можетъ быть предоставлено представителямъ народа. Аббатъ Сіейсъ говоритъ, что народная воля по существу едина и нераздѣльна, какъ единъ и нераздѣленъ суверенитетъ, принадлежащій народу. Но это было бы вѣрно, если бы народъ непосредственно отправлялъ свою власть; народное собраніе Аѳинъ или швейцарскихъ кантоновъ дѣйствительно нераздѣльно. Слѣдовательно, теоріи, господствовавшія въ учредительномъ собраніи 1789 года, оставаясь на такой почвѣ, должны бы были вовсе отрицать народное представительство, какъ то совершенно послѣдовательно и сдѣлалъ основатель этой теоріи, Руссо. По его взгляду, демократія должна быть непосредственной, или, по крайней мѣрѣ, народные представители должны быть связаны обязательными инструкціями (mandats impératifs) своихъ избирателей. Но учредительное собраніе отказалось отъ послѣдствій своихъ теорій и отвергло какъ непосредственную демократію, такъ и обязательныя инструкціи: депутаты являются не представителями своихъ избирателей, а представителями націи, т.-е. учредительное собраніе предоставило депутатамъ полную свободу въ своихъ мнѣніяхъ и дѣйствіяхъ. Такимъ образомъ, народъ, по конституціи 1791 года, въ лицѣ народнаго собранія установлялъ не повѣренныхъ своей общей воли, а учреждалъ власть, которая была облечена правомъ повелѣвать именемъ народа. Съ этой точки зрѣнія народу представлялся не безразличнымъ вопросъ: какъ будетъ организована власть, которая дѣйствуетъ его именемъ, и будутъ ли имѣться надлежащія сдержки для народныхъ властей, если бы онѣ пожелали сосредоточить въ своихъ рукахъ весь наличный суверенитетъ, оставивъ за народомъ самодержавіе лишь въ теоріи? Учредительное собраніе 1789—1791 г. дало отвѣтъ на этотъ тревожный для народа вопросъ именемъ народа. Само оно дало примѣръ, какъ фактически самовольно это собраніе народныхъ представителей можетъ сосредоточивать въ своихъ рукахъ власть: именемъ народа изъ первоначальныхъ земскихъ чиновъ (états généraux) оно превратилось въ національное собраніе; именемъ народа оно присвоило себѣ учредительную власть и создало конституцію 1791 года; именемъ того же народа оно ввѣрило законодательную власть одной палатѣ (assemblée législative).

Судьба этого законодательнаго собранія укажетъ намъ на значеніе и результаты практическаго примѣненія однопалатной системы во Франціи.

III. Законодательное собраніе скоро захватило въ свои руки всѣ функціи власти, обративъ въ ничто власть королевскую. Но само собраніе подпало подъ владычество политическихъ клубовъ и париж-

ской коммуны, всегда располагавшей вооруженными силами предмѣстій. Паденіе монархіи (10-го августа 1792 г.) повело къ установленію учрежденія, которое навсегда останется типомъ всемогущихъ собраній, т.-е. національнаго конвента. Послѣдній дѣйствовалъ безъ всякихъ конституціонныхъ ограниченій, хотя и выработалъ оставшуюся на бумагѣ конституцію 1793 года. Гроза коалиціонной войны и внутреннія возстанія объясняли его всемогущество, хотя не оправдывали его террористическихъ мѣръ. Но, несмотря на свое всемогущество, конвентъ былъ порабощенъ собственными комитетами и въ особенности комитетомъ „общественнаго спасенія“ (Робеспьеръ, С. Жюстъ, Кутонъ). Терроризируя Францію, комитетъ потребовалъ себѣ полномочій и относительно самого конвента, поскольку нѣкоторыя его партіи препятствовали всемогуществу комитета. Увлеченный комитетомъ, конвентъ отмѣнилъ неприкосновенность депутатовъ, т.-е. развязалъ руки комитету, публичному обвинителю (Фукье-Тенвиль) и революціонному трибуналу (1-го апрѣля 1793 г.). Вскорѣ послѣ того погибла партія умѣренныхъ республиканцевъ (жирондисты). Затѣмъ дошла очередь и до другихъ партій. Погибли дантонисты и гебертисты. Одна партія шла на гильотину за „модерантизмъ“, другія—за атеизмъ, третьи—за развратное направленіе.

Такое „очищеніе“ конвента вызвало, наконецъ, переворотъ 9 термидора (27-го іюля 1794), положившій конецъ владычеству Робеспьера. Конвентъ, освобожденный отъ Робеспьера, приступилъ къ составленію новой конституціи, основанной, на этотъ разъ, на довольно послѣдовательномъ раздѣленіи властей. Съ жаромъ рекомендовалъ докладчикъ проекта, Буасси д'Англа (Boissy d'Anglas) учрежденіе *двухъ* палатъ.

„Я остановлюсь не долго“, говорилъ онъ между прочимъ, „на изображеніи опасностей, нераздѣльныхъ съ существованіемъ одной палаты. За меня ваша собственная исторія и ваше сознаніе. Кто лучше васъ можетъ сказать, каково можетъ быть вліяніе одного человѣка въ собраніи: какъ могутъ быть внесены въ него страсти, какъ могутъ родиться въ немъ раздоры, какъ интриги шайки, дерзость нѣсколькихъ негодяевъ (scélérats), краснорѣчіе нѣсколькихъ ораторовъ, ложное общественное мнѣніе, которымъ такъ легко вооружиться, — могутъ возбудить движенія, которыхъ ничто не останавливаетъ, приводить къ поспѣшности, не находящей никакой задержки, порождать декреты, которые могутъ погубить честь и свободу, если ихъ сохранить въ силѣ, и отнять у представительства его мощь и уваженіе, если ихъ отмѣнить?

„Въ единомъ собраніи, тиранія встрѣчаетъ сопротивленіе только на первыхъ шагахъ. Если непредвидѣнное обстоятельство, энту-

зіазмъ, народное заблужденіе помогутъ ему переступить чрезъ первое препятствіе—она не встрѣчаетъ другихъ препятствій. Она вооружается всею силою представителей народа противъ самого народа; она установляетъ на единомъ и прочномъ основаніи престолъ террора, и люди самые добродѣтельные вскорѣ бываютъ вынуждены освящать ея преступленія, допускать литься потокамъ крови, прежде чѣмъ возможно будетъ составить счастливый заговоръ, свергнуть тирана и возстановить свободу".

Конституція 1795 года раздѣлила власть между двумя палатами. Первая получила названіе совѣта Пятисотъ (conseil des Cinq-Cents); вторая—совѣта Старѣйшинъ (conseil des Anciens). Послѣдній состоялъ изъ 250 членовъ. Право быть избраннымъ въ тотъ и другой совѣтъ обусловливалось различными требованіями. Отъ кандидатовъ въ совѣтъ Пятисотъ требовалось: 30-лѣтній возрастъ и десятилѣтнее предъ выборами жительство (domicile) во Франціи. Въ члены совѣта Старѣйшинъ могли быть избраны лица, достигшія 40-лѣтняго возраста, женатыя или вдовыя, и жительствовавшія на территоріи республики въ теченіе 15 лѣтъ передъ выборами.

Существеннѣйшимъ различіемъ между совѣтами являлось различіе въ функціяхъ. Въ Англіи обѣ палаты пользуются приблизительно равными правами; онѣ одинаково считаются равноправными элементами законодательной власти; за исключеніемъ финансовыхъ биллей, палата лордовъ имѣетъ такое же право инціативы, какъ и палата общинъ. Напротивъ, конституція 1795 г. предоставила инціативу законовъ исключительно совѣту Пятисотъ, а право обсужденія и принятія законопроектовъ—исключительно совѣту Старѣйшинъ [1]). Предложенія о новыхъ законахъ, принятыя совѣтомъ Пятисотъ, назывались резолюціями [2]); онѣ отсылались на разсмотрѣніе совѣта Старѣйшинъ и, по утвержденіи ихъ послѣднимъ, обращались въ законы [3]). При этихъ условіяхъ, по словамъ Буасси д'Англа, совѣтъ Пятисотъ игралъ бы роль *воображенія* республики, а совѣтъ старѣйшинъ—ея *разума*.

Такая искусственная организаціи двухъ совѣтовъ не создала для нихъ прочнаго положенія и не установила нормальныхъ между ними отношеній. Впрочемъ, для оцѣнки двупалатной системы въ эту эпоху, должно принять въ разсчетъ не только недостатки организаціи совѣтовъ, но и шаткое положеніе республиканскихъ учрежденій вообще, положеніе, имѣвшее почти неизбѣжнымъ своимъ послѣдствіемъ установленіе военной диктатуры Наполеона.

---

[1]) Ст. 76 и 86.
[2]) Ст. 79.
[3]) Ст. 92.

Переворотъ 18-го брюмера VIII г. республики (9-го ноября 1799 г.) принесъ Франціи почти неограниченную власть перваго консула, обставленную довольно сложными учрежденіями, не препятствовавшими, однако, его самовластію. Инціатива законовъ была предоставлена „правительству", т.-е. первому консулу [1]). По распоряженію послѣдняго, законопроекты вырабатывались государственнымъ совѣтомъ [2]); обсужденіе ихъ предоставлялось трибунату, состоявшему изъ ста членовъ; принятіе ихъ, по выслушаніи заключеній ораторовъ отъ трибуната и государственнаго совѣта, предоставлялось законодательному корпусу, составленному изъ 300 членовъ [3]).

При такомъ раздѣленіи функцій, роль законодательныхъ учрежденій была умалена до послѣднихъ предѣловъ возможнаго. Самое важное право, право иниціативы, было предоставлено правительству и чрезъ это трибунатъ и законодательный корпусъ устранялись отъ дѣятельнаго участія въ законодательныхъ работахъ. Вмѣсто того, они призывались какъ бы къ одной критикѣ проектовъ, выработанныхъ безъ ихъ участія. Но и эта отрицательная работа не могла имѣть серьезнаго значенія, такъ какъ обсужденіе проектовъ было отдѣлено отъ голосованія; эти два права были предоставлены разнымъ учрежденіямъ, дѣйствовавшимъ отдѣльно. Трибунатъ обсуждалъ проектъ внѣ присутствія законодательнаго корпуса; послѣдній принималъ или отвергалъ проектъ, по выслушаніи ораторовъ, командированныхъ трибунатомъ и государственнымъ совѣтомъ, которые лишь отчасти могли воспроизвести мотивы закона.

Если прибавить къ этому, что члены трибуната и законодательнаго корпуса *назначались* сенатомъ изъ числа лицъ, занесенныхъ въ довѣренные списки, что самъ сенатъ не призывался къ законодательной дѣятельности и могъ лишь противиться обнародыванію неконституціонныхъ законовъ, то легко будетъ понять, что время правленія Наполеона I было временемъ, когда невозможно было судить о достоинствѣ не только двупалатной системы, но и о качествахъ конституціоннаго порядка вообще, до такой степени начала этого порядка были извращены какъ конституціею 1799, такъ и позднѣйшими конституціями консульства и имперіи. Между тѣмъ, власть перваго консула, впослѣдствіи императора, была основана на томъ же всенародномъ порученіи, какъ диктатура конвента. Ясное доказательство въ пользу того, что принципъ народовластія, въ томъ случаѣ, когда онъ выражается чрезъ полномочіе, не устраняетъ вопроса о раздѣленіи и равновѣсіи властей.

---

[1]) Конст. 1799 г., ст. 44.

[2]) Ст. 52.

[3]) Ст. 25, 27, 28, 31, 34.

IV. Періодъ конституціонной монархіи, открывшійся во Франціи по низверженіи Наполеона, былъ временемъ, когда представительныя учрежденія, по формѣ по крайней мѣрѣ, были установлены во всей ихъ полнотѣ. Хартіи 1814 и 1830 г. учреждали двѣ палаты, при чемъ вторая палата была образована въ видѣ палаты *пэровъ*. Поэтому мы возвратимся къ нимъ при разсмотрѣніи этой формы второй палаты. Но здѣсь, въ связи съ предыдущимъ, полезно будетъ разсмотрѣть случай новаго примѣненія системы противоположной въ демократической конституціи 1848 г., т.-е. въ тотъ моментъ, когда ученія *contrat social* воскресли въ умахъ французскихъ республиканцевъ.

Паденіе іюльской монархіи и провозглашеніе республики требовало и составленія новой конституціи. Временное правительство созвало учредительное собраніе, которое вскорѣ избрало изъ своей среды комиссію для составленія конституціоннаго проекта. Въ составъ комиссіи вошли: Одилонъ Барро, Токвиль, Вивьенъ, Кормененъ, Арманъ Маррастъ, аббатъ Ламеннэ, пасторъ Кокерель, Дюфоръ, Бомонъ, Пажесъ, Турэ, Дюпенъ, Корбонъ, Консидеранъ, Мартенъ, Волабэль и Вуаргэ (Voirhaye). Такимъ образомъ, въ составъ комиссіи вошли представители самыхъ различныхъ направленій, кромѣ легитимистовъ. Въ ней находились сторонники конституціонной монархіи и, слѣдовательно, двухъ палатъ—О. Барро, Токвиль, Вивьенъ; республиканцы умѣренные, каковы А. Маррастъ; радикалы, какъ Ламеннэ, соціалисты, какъ Консидеранъ. Въ общемъ, комиссія была составлена изъ выдающихся депутатовъ прежней палаты. Таковы Дюфоръ, Дюпенъ старшій, Турэ и др. Это обстоятельство придавало особенный интересъ сужденіямъ комиссіи [1]).

О. Барро, при обсужденіи вопроса о народномъ представительствѣ, открылъ засѣданіе комиссіи рѣчью, въ которой доказывалъ необходимость второй палаты, въ которой онъ видѣлъ необходимую сдержку всемогуществу нижней палаты и средство для предохраненія отъ увлеченій, къ коимъ такъ склоненъ именно французскій умъ. Мнѣніе Барро было поддержано Токвилемъ, знаменитымъ авторомъ *Демократіи въ Америкѣ*. „Во всемъ мірѣ“, говорилъ онъ, „есть только одна демократическая республика—республика американская, и она усвоила систему двухъ палатъ. Я не говорю о федеральныхъ учрежденіяхъ, которыя не имѣютъ значенія для Франціи. Но въ Америкѣ имѣется тридцать республикъ, т.-е. отдѣльныхъ штатовъ, и всѣ онѣ имѣютъ двѣ палаты... Во Франціи общественное мнѣніе введено въ заблужденіе недоразумѣніемъ: полагаютъ, что система двухъ

---

[1]) Подробный обзоръ ея работъ можно найти въ очень любопытныхъ мемуарахъ О. Барро (изд. 1875 г.), т. II, стр. 315—385.

палатъ есть учрежденіе аристократическое, ни на что не пригодное. Это—заблужденіе. Вторыя палаты могутъ (какъ это мы видимъ въ Америкѣ) представлять тѣ же классы народа, и польза ихъ, несмотря на второстепенное ихъ положеніе, весьма велика. Она обнаруживается въ троякомъ отношеніи. Во-первыхъ, исполнительная власть должна быть сильна, но для того, чтобы воспрепятствовать ей злоупотреблять своимъ могуществомъ, можно поставить подлѣ нея учрежденіе немногочисленное, секретное, взятое изъ второй палаты и обязанное контролировать важнѣйшіе акты исполнительной власти, какъ, напр., назначеніе на высшія должности, заключеніе договоровъ и т. д. Во-вторыхъ, если исполнительная власть будетъ поставлена лицомъ къ лицу съ одной палатой, положеніе будетъ опасно: есть столкновенія необходимыя, въ исходѣ которыхъ или исполнительная власть разрушитъ законодательную, или послѣдняя поглотитъ своего соперника послѣ непродолжительной борьбы. Въ-третьихъ, наилучше устроенныя тѣла имѣютъ свои болѣзни. Хроническая болѣзнь, убивающая обыкновенно законодательныя власти, есть „законодательное невоздержаніе (l'intempérance législative)", это невыносимая тиранія учрежденій, желающихъ непрерывно законодательствовать. Вторая палата есть противовѣсъ этой опасной маніи. Безъ сомнѣнія, двѣ палаты не могутъ воспрепятствовать революціямъ; но онѣ препятствуютъ дурнымъ правительствамъ, которыя приводятъ къ революціямъ. Вездѣ, гдѣ имѣется одна палата, она будетъ играть препятствіями, которыя захотятъ ей поставить. Представляя всѣ страсти, всѣ интересы, она все толкаетъ, давитъ и становится непреодолимой. Чтобы сдѣлать эту власть менѣе сильной и спасти ее отъ нея самой, нужно раздѣлить ее на двѣ палаты, составленныя изъ одинаковыхъ элементовъ, но представляющихъ, однако, не всегда одну и ту же мысль. Различіе ихъ точекъ зрѣнія приноситъ пользу всѣмъ: получаются два разсмотрѣнія, совершенныя разными умами. Представляется еще и та выгода, что какой либо кружокъ (faction) не можетъ внѣдриться въ одной палатѣ и захватить въ свои руки весь суверенитетъ. Говорятъ о гарантіи, представляемой двумя или тремя чтеніями законопроектовъ; но это средство безплодно. Чтенія, произведенныя предъ тѣми же людьми, не будутъ дѣйствительнѣе апелляціи, принесенной людямъ, постановившимъ прежнее рѣшеніе. Типъ демократіи — стремительность, то, что можно назвать законодательнымъ легкомысліемъ (étourderie), и въ исходѣ этой необдуманной стремительности—угнетеніе. Я убѣжденъ, что республика или погибнетъ, или придетъ къ системѣ двухъ палатъ [1]).

---

[1]) Извѣстно, что съ республикою 1848 года случилось первое.

Любопытно сопоставить съ этимъ мнѣніемъ великаго публициста мнѣніе Марраста, тѣмъ болѣе, что мы найдемъ въ немъ старую и знакомую намъ аргументацію Сійеса и прочихъ теоретиковъ учредительнаго собранія 1789 года. А. Маррастъ началъ съ заявленія, что онъ считаетъ систему двухъ палатъ погибшею (perdu), и въ этомъ отношеніи общее мнѣніе согласно съ логикой.

„Въ самомъ дѣлѣ", продолжалъ Маррастъ, „къ чему два представительства, два суверенитета *единому* народу? Въ дѣйствительности, система равновѣсія, которую ищетъ г. О. Барро, никогда и нигдѣ не существовала. Всегда имѣется одна политическая сила, которая, подъ тѣмъ или другимъ именемъ, господствуетъ надъ другими силами страны. Въ Англіи эта сила — аристократія, въ Америкѣ — демократія. Затѣмъ, я понимаю двѣ палаты при монархіи, которая можетъ дать перевѣсъ одной сторонѣ въ случаѣ спора; но въ республикѣ кто закончитъ распрю? Справедливо, что съ одною палатою подвергаешься страстямъ, увлеченіямъ нашего характера, внѣшнимъ давленіямъ, вліянію событій дня. Но противовѣсъ всему этому можетъ быть найденъ въ самой палатѣ, въ требованіи, напримѣръ, трехъ чтеній, какъ это дѣлается въ англійскомъ парламентѣ [1]). Этимъ путемъ можно будетъ противостоять увлеченіямъ, поддерживая, въ то же время, національное единство. Словомъ, необходимо имѣть одну палату, такъ какъ есть только одинъ народъ".

Мнѣніе Марраста имѣетъ за себя то достоинство, что оно согласовалось съ принципами оратора. Не то должно сказать о большинствѣ прочихъ членовъ. Почти всѣ они „въ принципѣ" признавали необходимость двухъ палатъ, но въ то же время указывали на необходимость уступить общему теченію, въ надеждѣ, что современемъ Франція возвратится къ системѣ двухъ палатъ. Въ итогѣ, огромное большинство членовъ комиссіи высказалось за одну палату; только три голоса (О. Барро, Токвиль и Вивьенъ) подали голосъ за двѣ.

Послѣ разсмотрѣнія проекта въ бюро учредительнаго собранія, начались горячія пренія въ послѣднемъ. Дювержье де-Гораннъ и Руэръ (Rouher) внесли поправку къ проекту, требовавшую учрежденія двухъ палатъ. Въ числѣ ораторовъ, говорившихъ противъ поправки, видное мѣсто принадлежало Ламартину, игравшему такую роль во временномъ правительствѣ 1848 года и въ учредительномъ собраніи [2]).

---

[1]) Вивьенъ справедливо возразилъ, что требованіе трехъ чтеній окажется призрачнымъ предъ правомъ палаты объявлять *неотложность* (urgence) закона, вслѣдствіе чего проектъ подвергается только одному чтенію.

[2]) См. собраніе рѣчей Ламартина, изданныхъ подъ общимъ заглавіемъ: *La politique de Lamartine*, Paris, 1878 г., т. II, стр. 385 и слѣд.

Распространившись объ относительности всѣхъ политическихъ истинъ, Ламартинъ перешелъ къ доказательству необходимости одной палаты для данныхъ условій Франціи. Такое единство представлялось ему необходимымъ „для революціоннаго періода, для періода основанія, смятенія и слабости рождающейся республики“.

Эта точка зрѣнія господствуетъ, такъ сказать, надъ всѣми другими соображеніями оратора. Поэтому послѣднія оказались не особенно сильными и не обнаружили близкаго знакомства Ламартина съ теоріею и исторіею учрежденій. Указывая на историческій характеръ англійской палаты лордовъ и доказывая, что во Франціи нѣтъ аристократическихъ элементовъ, способныхъ образовать вторую палату, Ламартинъ забылъ, что вторая палата не должна быть непремѣнно „аристократическою“. Доказывая, что сѣверо-американскій сенатъ есть учрежденіе, созданное для цѣлей федеративныхъ, Ламартинъ забылъ, что каждый отдѣльный штатъ имѣетъ двѣ палаты, и что союзный сенатъ созданъ, какъ заявляли сами авторы конституціи 1787 года, не для однѣхъ федеративныхъ цѣлей.

Но всѣ аргументы, приведенные Ламартиномъ, клонились къ одной вышеуказанной цѣли: доказать, что Франціи, въ данную минуту, необходима диктатура, и что эта диктатура должна быть ввѣрена единому собранію.

Происки крайнихъ революціонныхъ и соціалистическихъ партій во Франціи, выразившіеся въ безпорядкахъ 15 мая 1848 года и въ страшномъ іюньскомъ возстаніи; борьба революціи и реакціи во всей Европѣ, шаткое международное положеніе Франціи, гроза коалицій и внутреннихъ раздоровъ, — все это требуетъ учрежденія власти сильной и облеченной диктаторскими полномочіями. Эта власть не можетъ быть создана двумя палатами, замедляющими дѣйствіе власти.

„Если вы установите“, говорилъ Ламартинъ, „медленныя эволюціи въ комбинаціи двухъ или трехъ властей, чего мы могли быть безнаказанно свидѣтелями, пока міръ былъ спокоенъ и безоруженъ, то что̀ можетъ случиться теперь? Можетъ случиться, что Россія будетъ на Рейнѣ (!), что Италія будетъ поглощена сѣверомъ [1]), что противообщественныя шайки имѣли бы возможность группировать самыя опасныя страсти; страсти, направленныя противъ основъ всякаго общества—семьи, собственности, государства,—и что эти отчаянныя идеи двадцать разъ побывали бы на баррикадахъ, пока ваши три учрежденія, уравновѣшенныя одно другимъ, старались бы придти

---

[1]) Италія дѣйствительно была „поглощена“, но только не „сѣверомъ“, а Австріею, и „единое“ французское собраніе разыграло въ итальянскомъ дѣлѣ весьма дурную роль.

къ соглашенію для борьбы съ этими идеями и для спасенія отечества, общества и цивилизаціи".

Собраніе рѣшилось ввѣрить „диктатуру" единому собранію; но извѣстно, что въ дѣйствительности ее взялъ одинъ человѣкъ, вспомнившій объ 18 брюмера и повторившій его 2 декабря 1851 года. „Единое собраніе" уступило мѣсто аппарату возстановленной имперіи.

На самомъ дѣлѣ, главный аргументъ Ламартина представляется вполнѣ несостоятельнымъ. Если бы онъ, въ виду указанныхъ обстоятельствъ, предложилъ продолжить полномочія учредительнаго собранія 1848 года—это было бы понятно, хотя, быть можетъ, и непрактично. Но предложить постоянное учрежденіе, приноровленное къ цѣлямъ революціонной диктатуры, и освятить это учрежденіе конституціоннымъ закономъ,—вотъ въ чемъ заключалось безсмысліе аргументаціи, которое сознали и нѣкоторые члены собранія. Въ числѣ ихъ былъ О. Барро.

„То, что вамъ предлагаютъ, есть величайшее, дерзостное и самое безумное предпріятіе. Когда наши отцы, — коихъ примѣръ всегда приводятъ и которымъ подражаютъ всегда ложно, — установляли революціонное правительство, они говорили это откровенно и объявляли объ этомъ громко предъ лицомъ Бога и людей; они обращались въ конвентъ; но они не намѣревались сдѣлать изъ этой бурной и временной диктатуры обыкновеннаго правительства страны. Постоянный конвентъ!.. Видѣли ли вы во всемъ мірѣ хоть одинъ его примѣръ?.. Если вы составляете конституцію, то, вѣроятно, для того, чтобы основать правительство правильное, нормальное, долженствующее двигаться правильно и мирно, въ кругу атрибутовъ ограниченныхъ, точно опредѣленныхъ. Если вамъ нужно что либо другое, скажите это, отложите вашу конституцію до времени болѣе спокойнаго; но не давайте намъ, подъ именемъ конституціоннаго правительства, *конвента*, безъ той необходимости, которая бы его узаконяла" [1]).

Замѣчательнѣе всего то, что, какъ мы видѣли, диктатура была подготовлена не для собранія. Конституція третьей республики (1875 г.) учредила, какъ мы увидимъ въ своемъ мѣстѣ, двѣ палаты, хотя сторонникамъ этой системы пришлось выслушать аргументы въ пользу одной палаты, аргументы, не видоизмѣнившіеся съ тѣхъ поръ, какъ Сійесъ высказывалъ ихъ въ учредительномъ собраніи 1789 года, а Маррастъ и Ламартинъ—въ собраніи 1848 года [2]).

---

[1]) *Mémoires*, II, 428 и слѣд.

[2]) См., напримѣръ, мнѣніе Луи-Блана (который держался того же взгляда и въ 1848 г.) относительно учрежденія сената въ его посмертномъ сочиненіи *Histoire de la constitution du 25 Février 1875*, стр. 114 и слѣд.

V. Приведенныя выше соображенія де-Лольма, Мадисона, Токвиля и О. Барро, опираются, главнымъ образомъ, на общія начала раздѣленія властей, т.-е. они находятся въ тѣсной связи съ теоріею конституціонныхъ сдержекъ и гарантій. Но эта теорія представляется не единственнымъ основаніемъ, по которому можетъ быть рекомендована система двухъ палатъ.

Вторая палата можетъ явиться не только извѣстною сдержкою для увлеченій демократіи и честолюбія исполнительной власти (причемъ эта роль не всегда можетъ быть выполнена ею съ успѣхомъ), но она является также средствомъ дать участіе въ законодательствѣ и управленіи элементамъ, отличнымъ отъ элементовъ, изъ коихъ составлена нижняя палата. Въ этомъ можетъ состоять *положительная* польза, приносимая верхнею палатою, если составъ ея будетъ соотвѣтствовать этой цѣли. Эта мысль развита, до извѣстной степени, въ трудѣ Д. С. Милля, *Размышленія о представительномъ правленіи* [1]). (гл. XIII). Причина, по которой Милль не останавливается на подробномъ разсмотрѣніи вопроса о двухъ палатахъ, состоитъ въ томъ, что этотъ мыслитель ищетъ гарантій противъ всемогущества демократическаго большинства главнымъ образомъ въ пропорціональномъ представительствѣ, обезпечивающемъ и представительство *меньшинства* [2]).

Предполагая, что народное представительство въ нижней палатѣ будетъ организовано цѣлесообразно и справедливо, Милль даетъ, затѣмъ, мало значенія вопросу о верхней палатѣ, отводя ему второе мѣсто въ ряду конституціонныхъ вопросовъ.

Но такъ какъ возможность организаціи народнаго представительства на началахъ, предлагаемыхъ Миллемъ, представляется сомнительною, то для нашего предмета важны соображенія этого мыслителя относительно второй палаты, хотя онъ и останавливается на нихъ какъ бы нехотя.

Во-первыхъ, онъ не отвергаетъ значенія второй палаты для цѣлей сдержки всемогущества первой. „Соображеніе, болѣе всего говорящее моему уму въ пользу двухъ палатъ (и за этимъ доводомъ я признаю нѣкоторое значеніе), — это дурное дѣйствіе, производимое на всякаго обладателя власти — будь это одно лицо или собраніе — сознаніемъ, что онъ можетъ спрашивать только самого себя. Важно, чтобы никакое собраніе людей не могло, даже временно, осуществить свое sic volo, не спрашивая согласія кого либо другого. Большинство въ единомъ собраніи, когда оно сдѣлалось постояннымъ и со-

---

1) John Stuart Mill, Considerations on representative government.

2) Объ этомъ предметѣ подробно будетъ сказано ниже.

ставлено изъ лицъ, дѣйствующихъ обыкновенно вмѣстѣ, и когда оно всегда увѣрено въ побѣдѣ, легко дѣлается деспотическимъ и высокомѣрнымъ, если оно избавлено отъ необходимости разсуждать, будутъ ли его постановленія одобрены другимъ учрежденіемъ".

„Я уже утверждалъ", говоритъ Милль въ другомъ мѣстѣ, „и по моему это — основная истина для правительства: во всякой конституціи долженъ быть центръ сопротивленія господствующей власти и, слѣдовательно, въ конституціяхъ демократическихъ долженъ быть центръ сопротивленія демократіи. Если народъ, обладающій демократическимъ представительствомъ, по своимъ историческимъ условіямъ болѣе склоненъ терпѣть такой центръ сопротивленія въ формѣ второй палаты или палаты лордовъ, чѣмъ въ другой формѣ — это даетъ сильное основаніе къ тому, чтобы означенный центръ существовалъ въ этой формѣ. Но въ итогѣ она кажется мнѣ ни лучшею, ни наиболѣе пригодною для этой цѣли".

Средствомъ, наиболѣе годнымъ для цѣли, Милль считаетъ, какъ мы видѣли, примѣненіе началъ пропорціональнаго представительства къ образованію нижней палаты. Но пока начало пропорціональнаго представительства не вышло изъ области пожеланій и робкихъ опытовъ, вопросъ объ устройствѣ верхней палаты сохраняетъ свое значеніе, и въ этомъ отношеніи важно слѣдующее замѣчаніе Милля:

„Изъ всѣхъ принциповъ, по которымъ можетъ быть учреждено разумно консервативное собраніе, предназначенное умѣрять и регулировать вліяніе демократіи, наилучшимъ кажется мнѣ тотъ, который служилъ основаніемъ римскому сенату, наиболѣе мудрому и прозорливому изъ собраній, когда либо управлявшихъ государственными дѣлами. Недостатки демократическаго собранія, представляющаго все общество, суть недостатки самого общества: отсутствіе спеціальнаго воспитанія и знанія. Для исправленія этого недостатка необходимо придать означенному собранію другое, характеристическими чертами котораго было бы спеціальное воспитаніе и знаніе. Если первая палата представляетъ народныя стремленія, то вторая должна бы представлять личныя достоинства, испытанныя и удостовѣренныя дѣйствительными государственными заслугами и укрѣпленныя практическою опытностью. Если первая палата есть палата народная, другая должна бы быть палатою государственныхъ людей, совѣтомъ, составленнымъ изъ всѣхъ государственныхъ людей, занимавшихъ важныя политическія должности. Подобная палата могла бы быть больше, чѣмъ собраніемъ умѣряющимъ. Она была бы не только сдержкой, но и двигающею силою. Въ ней право сдерживать народъ принадлежало бы людямъ, наиболѣе способнымъ и вообще наиболѣе желающимъ двигать его въ направленіи полезномъ. Со-

вѣтъ, которому было бы поручено исправлять заблужденія народа, не представлялъ бы классъ, заподозрѣнный въ антипатіи къ народнымъ пользамъ (т.-е. аристократію), но онъ состоялъ бы изъ естественныхъ вождей народа на пути прогресса".

VI. Перенесенныя на эту почву разсужденія Милля представляютъ сходство съ идеями писателя, которому принадлежитъ обширный и спеціальный трудъ о значеніи и составѣ верхней палаты, именно съ идеями Августа Винтера, изложенными въ его трудѣ объ устройствѣ верхнихъ палатъ въ Германіи [1]).

Подобно Миллю, Винтеръ не придаетъ особеннаго значенія верхней палатѣ, какъ элементу „сдержки" нижней палаты; подобно Миллю, Винтеръ признаетъ неудовлетворительнымъ составъ верхнихъ палатъ въ различныхъ государствахъ Европы. Но въ отличіе отъ Милля, онъ признаетъ безусловную необходимость верхней палаты и то, что̀ предлагается Миллемъ въ видѣ простой *поправки* существующаго, возводится Винтеромъ въ *принципъ*.

Для пониманія теоріи этого писателя, мы остановимся прежде всего на одномъ изъ примѣровъ, которыми онъ желаетъ объяснить относительное значеніе и смыслъ двухъ палатъ. Примѣръ этотъ взятъ имъ изъ области правосудія [2]), именно примѣръ суда съ присяжными.

„Въ судѣ присяжныхъ", говоритъ Винтеръ, „представлены два элемента, на совмѣстномъ дѣйствіи которыхъ покоится достоинство этого учрежденія. Народъ имѣетъ въ немъ свой элементъ, представляющій ручательство, что судебная процедура и приговоръ будутъ согласны съ духомъ и воззрѣніями народа. Но ни одинъ разумный человѣкъ не повѣритъ, что народный элементъ можетъ одинъ образовать судъ присяжныхъ. Въ немъ необходима дѣятельность юристовъ по спеціальности—судей, прокуроровъ и адвокатовъ. Если въ народномъ элементѣ содержится ручательство, что судъ не окаменѣетъ въ чисто юридическихъ формахъ, то юридическій элементъ даетъ увѣренность, что простыя народныя мнѣнія не обратятся въ судебныя рѣшенія. Народный элементъ восполняетъ судъ жизнью народа, элементъ юридическій дѣлаетъ возможнымъ опредѣленіе права"...

„Но думаютъ ли, что если народная власть въ дѣлахъ судебныхъ должна имѣть подлѣ себя юристовъ, въ качествѣ совмѣстно рѣшающей силы, она можетъ стоять одна въ дѣлахъ государственныхъ?

---

[1]) August Winter, *Über die Bildung der ersten Kammern in Deutschland*, Tübingen, 1870; стр. 1—624.

[2]) Другой примѣръ взятъ имъ изъ области *церковнаго* управленія; но это мѣсто по своей обширности не можетъ быть приведено здѣсь.

Отвѣчая на этотъ вопросъ, мы стоимъ у цѣли. Одной палаты не можетъ быть достаточно: необходимы двѣ палаты.

„Палата представителей народа (Volksmänner) есть одна; палата государственныхъ людей есть другая.

„Палата представителей народа предназначена для того, чтобы обсужденіе государственныхъ дѣлъ происходило въ согласіи съ народною жизнью, съ народными желаніями, убѣжденіемъ, волею и въ народномъ духѣ.

„Палата государственныхъ людей (Staatsmänner) предназначена для того, чтобы государственныя дѣла обсуждались согласно съ воззрѣніями лицъ опытныхъ въ государственномъ управленіи, по требованіямъ политической науки, государственной мудрости и въ духѣ государственныхъ людей.

„Обѣ палаты одинаково необходимы, одинаково цѣнны, имѣютъ одинаковое право на уваженіе и значеніе, каждая есть необходимое дополненіе другой. Въ нихъ съ общею народною жизнью сочетается особенная государственная жизнь. Народная палата поддерживаетъ въ государствѣ живое чувство общей народной жизни, государственная палата даетъ народу государственное направленіе“ [1]).

Съ высоты такого пониманія задачъ верхней палаты, Винтеръ можетъ подвергать строгому разбору устройство современныхъ палатъ. Верхняя палата должна представлять особый элементъ въ правительствѣ, и составъ ея долженъ соотвѣтствовать ея особому государственному назначенію. Но его не удовлетворяетъ ни одна изъ современныхъ верхнихъ палатъ. Всѣ онѣ построены или на началѣ наслѣдственной аристократіи, или на началѣ выборномъ, или на принципѣ королевскаго назначенія.

Но „аристократическая“ палата не имѣетъ значенія государственнаго. Въ странахъ, имѣющихъ аристократическіе элементы, не только нѣтъ нужды создавать особую аристократическую палату, но послѣдняя можетъ оказаться вредною. Аристократія есть честь народа, а потому должна найти себѣ мѣсто въ народной палатѣ. Выдѣлять аристократію въ особую палату значитъ искусственно противополагать народу одинъ изъ его элементовъ, искусственно создавать послѣднему особый отъ народа интересъ, искусственно призывать его къ ложному консерватизму и къ мнимой сдержкѣ народныхъ стремленій.

Выборная система въ томъ видѣ, какъ она существуетъ, напримѣръ, въ Бельгіи, въ дѣйствительности создаетъ двѣ народныхъ палаты, въ существѣ не отличающихся другъ отъ друга. Ни требо-

---

[1]) Назв. соч., стр. 85 и слѣд.

ваніе болѣе зрѣлаго возраста (40 лѣтъ), ни возвышенный пассивный цензъ не измѣняютъ существа дѣла.

Остается система королевскаго назначенія. Король, призывая въ верхнюю палату лицъ, отличившихся на государственной службѣ, создаетъ, повидимому, настоящую „государственную палату". Но она не имѣетъ существенныхъ условій законодательныхъ собраній: независимости и широкаго государственнаго взгляда. Члены ея взросли въ условіяхъ службы „военно-бюрократическаго" государства и утвердились въ понятіяхъ служебной дисциплины. Кругозоръ ихъ ограничивается понятіями и интересами одного „вѣдомства", которому они посвятили свои силы. Они пріобрѣли служебную опытность, но не государственный взглядъ на совокупность политическихъ дѣлъ и отношеній [1]).

Настоящая государственная палата, по мнѣнію Винтера, не можетъ образоваться въ условіяхъ нынѣшняго „военно-бюрократическаго" государства. Элементы для нея могутъ сложиться только при полномъ измѣненіи государственнаго управленія на началахъ *самоуправленія* [2]). Такимъ образомъ, и „государственная палата" Винтера относится къ области пожеланій, хотя нельзя не согласиться, что она явилась бы элементомъ, болѣе дѣйствительнымъ и полезнымъ, чѣмъ большинство верхнихъ палатъ нынѣшняго устройства. Можно сказать даже, что образованіе такой палаты должно быть цѣлью всѣхъ реформъ народнаго представительства, хотя осуществленіе этой цѣли возможно только въ будущемъ.

VII. Оставаясь на почвѣ существующихъ фактовъ и отношеній, мы можемъ придти къ нѣкоторымъ заключеніямъ относительно значенія верхней палаты. Прежде всего необходимо устранить нѣкоторыя возраженія, основанныя на недоразумѣніяхъ. Часто утверждаютъ, что верхняя палата по существу своему есть установленіе аристократическое и что, поэтому, въ странахъ, не имѣющихъ аристократическихъ элементовъ, учрежденіе ея невозможно. Но опытъ показываетъ, что образованіе второй палаты возможно и безъ аристократическихъ элементовъ, по крайней мѣрѣ въ томъ смыслѣ, что верхняя палата не имѣетъ непремѣннымъ своимъ назначеніемъ представлять интересы особаго класса или сословія. Нельзя не согласиться съ Винтеромъ, что выдѣленіе этого элемента въ особую палату скорѣе вредно, чѣмъ полезно, особенно тамъ, гдѣ аристократія не окружена такимъ исконнымъ уваженіемъ, какъ въ Англіи.

Значеніе верхней палаты обнаруживается въ двухъ отношеніяхъ:

---

[1]) См. стр. 32 и слѣд.

[2]) См. стр. 392 и слѣд.

а) она служитъ извѣстною сдержкою поспѣшныхъ и необдуманныхъ рѣшеній нижней палаты; б) она обсуждаетъ законопроекты съ иной точки зрѣнія и въ другомъ духѣ, чѣмъ это дѣлаетъ нижняя палата.

Хотя многіе авторитетные писатели (въ томъ числѣ Милль и Винтеръ) стараются умалить значеніе верхней палаты, какъ элемента, сдерживающаго порывы нижней, но это ея значеніе едва ли можетъ быть устранено изъ разсужденій объ ея назначеніи. Приводя возраженія по этому предмету къ ихъ простѣйшему выраженію, можно было бы сказать, что верхнія палаты не спасаютъ страну отъ переворотовъ. Но перевороты происходятъ отъ многихъ и сложныхъ причинъ и въ моментъ переворота ни одинъ факторъ государственной власти не въ состояніи остановить его одинъ. Наполеонъ I произвелъ государственный переворотъ при двухъ палатахъ, Наполеонъ III при одной. Людовикъ XVI палъ при одной палатѣ, диктатура Робеспьера утвердилась при одномъ конвентѣ. Бельгія не знала переворотовъ при двухъ палатахъ, американская конституція не измѣнилась съ 1787 года при двухъ палатахъ.

Достоинство учрежденій оцѣнивается примѣнительно къ нормальнымъ условіямъ и къ обыденному ходу вещей. Отъ хорошаго устройства и дѣйствія учрежденій въ такія эпохи зависитъ и возможность предупрежденія „переворотовъ“ въ будущемъ. Если же учрежденія должны быть образуемы въ виду переворотовъ, то единственнымъ изъ такихъ учрежденій является диктатура, которая притомъ съ бо́льшимъ успѣхомъ можетъ быть ввѣрена одному лицу, чѣмъ собранію. Для цѣлей же нормальнаго управленія дѣятельность второй палаты представляетъ важныя выгоды, которыя едва ли могутъ быть достигнуты даже при наилучшемъ устройствѣ одной палаты.

Для пониманія этихъ выгодъ, должно прежде всего условиться относительно значенія слова „сдержка“. Этимъ словомъ обыкновенно означаютъ препятствіе къ движенію впередъ и полагаютъ, что верхняя палата призвана играть роль *консервативнаго* элемента, задерживающаго преобразовательныя стремленія нижней палаты. Принимая даже это значеніе, можно сказать, что бываютъ случаи, когда полезно остановить поспѣшныя и необдуманныя нововведенія. Но дѣйствительное значеніе верхней палаты гораздо шире указаннаго и вовсе не совпадаетъ съ нимъ.

Нижняя палата далеко не всегда постановляетъ рѣшенія „прогрессивныя“. Ея постановленія бываютъ часто необдуманны, спѣшны, несправедливы—независимо отъ какого бы то ни было направленія—прогрессивнаго или консервативнаго. Въ этихъ случаяхъ право контроля, т.-е. пересмотра рѣшенія нижней палаты оказывается весьма полезнымъ, какъ потому, что постановленныя уже резолюціи

могутъ быть отвергнуты, такъ и потому, что многія предложенія не будутъ даже внесены въ нижнюю палату въ виду права пересмотра, предоставленнаго палатѣ верхней. Это право важнѣе королевскаго veto, тѣмъ болѣе, что при развитіи парламентскаго управленія veto утрачиваетъ свое значеніе. Но, именно въ виду возрастающей силы нижнихъ палатъ, необходимо найти преграду ихъ могуществу, безъ которой оно обратится въ произволъ.

Не всегда, наконецъ, и нижнія палаты представляются элементами „прогресса". Не все, исходящее отъ выборовъ, является чистымъ и независимымъ. Исторія показываетъ, что бываютъ случаи, когда нижнія палаты, избранныя подъ давленіемъ властей или народныхъ страстей, оказывались угодливѣе верхней палаты, въ которой какъ бы сосредоточивались послѣдніе остатки независимости народнаго представительства. Яркимъ примѣромъ тому служитъ парламентская исторія Франціи въ первую половину царствованія Карла X, когда министерство Виллеля при помощи ловко подтасованнаго большинства въ нижней палатѣ, провело бы ультрареакціонныя мѣры безъ сопротивленія, встрѣченнаго въ палатѣ пэровъ (несмотря на неудовлетворительный ея составъ). Такъ, въ 1827 году палата депутатовъ, большинствомъ $^{2}/_{3}$ голосовъ, приняла крайне реакціонный законъ о печати, но сопротивленіе, встрѣченное министерствомъ въ палатѣ пэровъ, заставило его взять свой проектъ назадъ [1]).

Можно указать случаи, когда верхняя палата противилась реформамъ необходимымъ и уступала только давленію какъ общественнаго мнѣнія, такъ и короны. Такъ, англійская палата лордовъ до послѣдней возможности противилась парламентской реформѣ 1832 г. и отмѣнѣ хлѣбныхъ законовъ въ 1846 г. Но въ обоихъ случаяхъ затрогивались интересы, весьма близкіе лордамъ, какъ классу, и поведеніе палаты въ этихъ и другихъ случаяхъ свидѣтельствуетъ не противъ верхней палаты вообще, а противъ способа ея составленія, противъ *пэріи*, которая, какъ извѣстно, вызываетъ противъ себя сильныя возраженія въ самой Англіи. Мы познакомимся съ ними ниже.

VIII. Затѣмъ слѣдуетъ имѣть въ виду, что вторая палата можетъ явиться не только учрежденіемъ, противящимся посредствомъ своего veto необдуманнымъ, незрѣлымъ и спѣшнымъ рѣшеніямъ нижней палаты, но она можетъ сдѣлаться сосредоточіемъ лицъ, которымъ принадлежитъ положительная роль въ развитіи законодательства въ направленіи, полезномъ для государства. Значеніе второй палаты, съ этой точки зрѣнія, не только не умаляется при теперешнемъ строѣ народнаго представительства, но даже увеличивается. Мы увидимъ

---

[1]) Рохоу, Исторія Франціи, т. I, стр. 206 и слѣд., русск. перев.

ниже, что избирательное право въ настоящее время все болѣе и болѣе расширяется; въ нѣкоторыхъ государствахъ введена всеобщая подача голосовъ, въ другихъ, какъ, напр., въ Италіи, избирательный цензъ пониженъ до minimum'а. Движеніе въ этомъ направленіи, конечно, способствуетъ тому, что въ нижнюю палату вводятся элементы вполнѣ народные, такъ что всѣ интересы народа могутъ быть представлены въ этой палатѣ. Но общій уровень политическаго образованія, опытности и сознанія государственныхъ интересовъ, очевидно, понижается параллельно бо̀льшему количеству лицъ, пользующихся избирательнымъ правомъ. Однако, роль народныхъ представителей отъ этого не умаляется; они всего лучше могутъ указывать на народныя нужды, указывать на направленіе общественнаго мнѣнія, указывать факты, которые безъ того не были бы извѣстны правительству; но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы они могли издавать законы и принимать цѣлесообразныя мѣры, которыя не только бы удовлетворяли интересамъ отдѣльныхъ классовъ, но и интересамъ всего государства, государственной пользѣ. Для этой цѣли нужна палата, состоящая изъ лицъ, въ которыхъ спеціальное образованіе соединено съ опытностью и съ широтой государственнаго взгляда, пріобрѣтаемаго долголѣтнею дѣятельностью на государственномъ поприщѣ. На это можно возразить, что нѣтъ никакихъ основаній выдѣлять этихъ опытныхъ и свѣдущихъ людей изъ состава нижней палаты, и что ихъ присутствіе тамъ будетъ полезно для руководства массой депутатовъ, умственный уровень которыхъ по общему правилу не выдается впередъ. Надо, однако, замѣтить, что 1) въ составѣ нижней палаты эти лица могутъ составить лишь меньшинство, а потому они не всегда будутъ въ состояніи остановить увлеченіе большинства. Такъ, въ 1870 году, небольшая оппозиціонная партія (Тьера и др.) французскаго законодательнаго собранія тщетно возражала противъ затѣваемой Наполеономъ III франко-прусской войны: но ее заставили замолчать (при помощи даже того средства, которымъ на войнѣ заставляютъ смолкнуть непріятельскія пушки, подбивая ихъ, т.-е. насильно). 2) Нельзя поручиться, что такія лица будутъ избираться въ депутаты, такъ что отсутствіе или присутствіе ихъ въ палатѣ будетъ зависѣть отъ случайности выборовъ. 3) Въ случаѣ избранія, эти лица тѣмъ самымъ будутъ лишены независимости и часто будутъ принуждены поступаться своими убѣжденіями въ угоду партіи, ихъ избравшей и съ цѣлью быть избираемыми впредь. 4) Къ этому надо прибавить, что эти лица, будучи въ составѣ палаты, будутъ освобождены отъ чувства нравственной отвѣтственности, такъ какъ, участвуя въ голосованіи нижней палаты, они въ случаѣ надобности могутъ вполнѣ со-

слаться на то, что помимо ихъ воли и наперекоръ ихъ мнѣнію большинство палаты составилось въ пользу мѣры, которую они признали вредной. Выдѣленные же въ особую палату, гдѣ они могли бы подавать свой самостоятельный голосъ, эти лица подлежали бы большей нравственной отвѣтственности за тотъ или другой исходъ дѣла, за то или другое рѣшеніе, исходящее изъ такой палаты.

Выбранная въ этихъ условіяхъ вторая палата могла бы быть не только палатой государственной (въ смыслѣ теоріи Винтера), но и высшимъ народнымъ совѣтомъ, который могъ бы подавать свои мнѣнія не подъ давленіемъ той или другой партіи, возобладавшей на выборахъ, но подъ давленіемъ общихъ постоянныхъ соображеній, имѣющихъ въ виду постоянные государственные интересы, а не тѣ или другія временныя нужды, которыя нерѣдко заставляютъ нижнюю палату измѣнять свое направленіе, а избирателей—измѣнять характеръ парламентскаго большинства съ поразительной быстротой (въ этомъ отношеніи особенно обращаетъ на себя вниманіе германскій рейхстагъ).

Только что указанныя соображенія съ достаточной основательностью могутъ быть приведены въ пользу существованія второй палаты. Остается затѣмъ открытымъ вопросъ о ея составѣ. Съ указанной выше точки зрѣнія, можно сказать, что почти ни одна изъ системъ, примѣняемыхъ для образованія состава верхней палаты, не удовлетворяетъ выше изложеннымъ требованіямъ относительно этой палаты, и что рѣдкая палата по своему составу соотвѣтствуетъ этимъ требованіямъ. Быть можетъ, это происходитъ оттого, что при выработкѣ конституціоннаго устройства на образованіе и организацію верхней палаты вообще обращается меньше вниманія, чѣмъ на составъ выборной палаты, такъ какъ существованіе второй палаты считается не только безполезнымъ, но даже вреднымъ. Во многихъ государствахъ при составленіи конституціи учредительное собраніе какъ бы нехотя, противъ своего желанія вводило въ составъ народнаго представительства вторую палату. Признавая существованіе ея по меньшей мѣрѣ безполезнымъ, учредительныя собранія мало обращали вниманія на составъ этой палаты. Этимъ отчасти объясняется причина, почему вообще составъ верхнихъ палатъ очень часто является неудовлетворительнымъ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ составъ этихъ палатъ нынѣ представляется остаткомъ давно минувшей старины, и потому палата весьма мало соотвѣтствуетъ всѣмъ другимъ государственнымъ учрежденіямъ. Все кругомъ ея измѣнилось, даже королевскія прерогативы претерпѣли существенныя перемѣны; одна только верхняя палата, напримѣръ, въ Англіи и Венгріи, сохранила старинное устройство. Въ Венгріи, верхняя па-

лата до сихъ поръ есть собраніе магнатовъ, какимъ оно было въ 1222 году при королѣ Андреѣ II. Точно такъ же верхняя палата Англіи—учрежденіе давнее, нуждающееся въ серьезныхъ измѣненіяхъ, чтобы соотвѣтствовать какъ новымъ взглядамъ, такъ и новымъ обстоятельствамъ политической жизни страны.

Итакъ, слѣдуетъ замѣтить, что при разсужденіи о верхнихъ палатахъ слѣдуетъ отдѣлять вопросъ о значеніи второй палаты вообще отъ вопроса о томъ составѣ этой палаты и о тѣхъ способахъ для его полученія, которые мы наблюдаемъ въ дѣйствительности въ отдѣльныхъ государствахъ Европы. Относительно общаго вопроса о необходимости верхней палаты, большинство политическихъ писателей высказываются въ положительномъ смыслѣ [1]).

Съ этими предварительными понятіями приступимъ къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ палатъ. Такъ какъ всѣ конституціонныя учрежденія ведутъ свое происхожденіе изъ Англіи, то отсюда же было заимствовано и учрежденіе второй палаты, но только въ измѣненномъ видѣ. Поэтому мы прежде всего остановимся на изученіи верхней палаты въ Англіи.

ГЛАВА II.

Устройство верхнихъ палатъ.

I. Верхняя палата Англіи, соотвѣтственно историческимъ условіямъ ея образованія, есть учрежденіе состава аристократическаго.

---

[1]) Приводимъ имена писателей, высказывавшихся въ разное время за верхнюю палату и противъ нея.

За: Lanjuinais (въ 1789 г. высказывавшійся *противъ*), *Constitutions de la nation française avec un essai de traité historique et politique sur la Charte* (1819 г.); Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, нов. изд. Лабулэ (1864 г.); Dahlmann, *Die Politik*, стр. 131 и слѣд. (1847 г.); Escher, *Handbuch der praktischen Politik*, II, стр. 218 и слѣд. (1864 г.); Bluntschli, *Allgemeines Staatsrecht*, стр. 56 и слѣд. (1876 г.); Laboulaye, *Histoire des Etats-Unis*, т. III, стр. 288—314, и *Questions constitutionnelles*; Naquet, *La république radicale*. (1873 г.), стр. 83 и слѣд.

Противъ (кромѣ писателей временъ фр. революціи, о коихъ см. Mohl, *Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften*, I, стр. 280): Rotteck, *Allgemeine Staatslehre*, § 92; Richter, *Staats-und Gesellschafts-Recht der französischen Revolution* (1855 г.), т. I; Clamagéran, *La France républicaine* (1875 г.), стр. 75—89; Beriat St. Prie, *Théorie du droit constitutionnel français* (1851 г.), который, впрочемъ, допускаетъ образованіе особой палаты для изготовленія законопроектовъ по предметамъ, предполагающимъ спеціальныя свѣдѣнія (стр. 359); Bagehot, *La constitution anglaise*, (фр. переводъ 1869 г.). Авторъ, подобно Миллю, признаетъ значеніе верхней палаты *условно*, въ виду недостатковъ представительной системы въ нижней палатѣ.

Верхняя палата образуется, по общему правилу, въ большинствѣ, изъ лицъ, которыя по собственному праву и преемственно въ порядкѣ первородства имѣютъ право на участіе въ этомъ собраніи и приглашаются на каждую парламентскую сессію поименно отдѣльными королевскими приглашеніями, разсылаемыми въ видѣ королевскихъ писемъ. Слѣдовательно, основной элементъ, изъ котораго состоитъ англійская палата лордовъ, есть наслѣдственное пэрство — совокупность наслѣдственныхъ пэровъ и пэрессъ (ихъ въ настоящее время (1884 г.) въ Англіи 9; онѣ лично не принимаютъ участія въ засѣданіяхъ палаты лордовъ). Совокупность этихъ пэровъ образуетъ собою тотъ классъ англійскаго общества, который носитъ названіе класса благородныхъ (nobility). Отдѣльныя лица этого класса носятъ различные титулы: герцога, маркиза, графа (старинное: earl.), виконта и всѣ остальныя — барона. Эти титулы англійской аристократіи усвоены ею еще съ временъ феодальныхъ. Само собою разумѣется, что составъ этой аристократіи не остается постояннымъ, такъ какъ король имѣетъ право возводить въ званіе пэра, именно въ наслѣдственное пэрство (вопросъ о правѣ короля возводить въ званіе пожизненнаго пэра будетъ разсмотрѣнъ ниже).

Второй элементъ, образующій англійскую верхнюю палату, суть лица, засѣдающія въ ней ex officio, именно: 2 архіепископа—кентерберійскій и іоркскій—и 24 епископа, назначаемые въ палату по старшинству. Хотя епископовъ въ королевствѣ и больше, но мѣстъ, предназначенныхъ для епископовъ въ палатѣ, только 24; слѣдовательно, къ участію въ сессіи приглашаются не всѣ епископы, а только старѣйшіе, за исключеніемъ, впрочемъ, епископовъ: лондонскаго, дургамскаго и винчестерскаго, которые во всякомъ случаѣ должны непремѣнно участвовать въ засѣданіяхъ верхней палаты. Такимъ образомъ, въ ней ex officio засѣдаютъ высшія должностныя лица церкви. Участіе прелатовъ въ засѣданіи верхней палаты относится, какъ и всѣ учрежденія Англіи, къ давнишнимъ временамъ. До реформаціи, до Генриха VIII прелаты католической церкви призывались къ участію въ засѣданіяхъ верхней палаты въ качествѣ представителей особаго ordo, духовнаго сословія: 1) въ силу своихъ сословныхъ привилегій и 2) въ силу того, что епископы и аббаты являлись владѣльцами церковныхъ земель. На прелатахъ лежали извѣстныя относительно государства повинности, которыя они несли съ этихъ земель и которыми обусловливалось ихъ право на участіе въ королевскомъ совѣтѣ. Послѣ реформаціи, когда земли католическаго духовенства были конфискованы и самое назначеніе лицъ на духовныя должности оказалось въ рукахъ короля, прелаты церкви сдѣлались какъ бы королевскими должностными лицами. (Генрихъ VIII сохра-

нилъ за епископами право засѣдать въ верхней палатѣ въ качествѣ высшихъ должностныхъ лицъ англиканской церкви). Такимъ образомъ, въ силу своей должности, по назначенію и приглашенію короля, эти прелаты участвуютъ въ верхней палатѣ. — Эти два элемента—члены по рожденію или королевскому пожалованію (наслѣдственному) и члены, засѣдающіе ex officio, образуютъ англійскую палату лордовъ въ собственномъ смыслѣ этого слова.

Затѣмъ въ эту палату входятъ другіе элементы. Въ началѣ XVIII и въ началѣ XIX столѣтій было прекращено существованіе двухъ отдѣльныхъ прежде парламентовъ—шотландскаго (1707 г.) и ирландскаго (1801 г.), именно послѣ инкорпораціи сначала Шотландіи, а потомъ и Ирландіи. При опредѣленіи условій, на которыхъ шотландскій и ирландскій парламенты соединились съ англійскимъ, было постановлено, что шотландскіе пэры посылаютъ отъ себя депутацію изъ 16 лицъ на весь срокъ парламентской легислатуры (т.-е. на 7 лѣтъ—срокъ депутатскихъ полномочій). Это было постановлено въ 5-й годъ царствованія королевы Анны (1707 г.), въ статьѣ 22 акта шотландской уніи. Относительно ирландскихъ пэровъ въ ст. 4 акта уніи 1801 г. было постановлено, что пэры Ирландіи призываются въ числѣ 28 лицъ изъ общаго числа ирландскихъ пэровъ для пожизненнаго засѣданія въ верхней палатѣ. Итакъ, шотландскіе пэры избираются на срокъ парламентской легислатуры, а ирландскіе—пожизненно. Слѣдовательно, въ числѣ лицъ, засѣдающихъ въ англійской верхней палатѣ, мы не видимъ пожизненныхъ пэровъ, ибо и сами ирландскіе пэры не могутъ быть признаваемы пожизненными членами парламента, такъ какъ они разсматриваются только какъ пожизненные представители всѣхъ наслѣдственныхъ пэровъ Ирландіи. Эти пэры засѣдаютъ въ парламентѣ пожизненно не въ силу личнаго ихъ права; засѣданіе ихъ не есть личное пожизненное участіе въ немъ.

Въ древнее время было немного случаевъ возведенія въ пожизненное пэрское званіе, ибо для возведенія въ наслѣдственное пэрское званіе требуется извѣстная дотація, при чемъ обыкновенно лицо, возводимое въ пэрство, измѣняетъ свою фамилію по имени того мѣстечка, которое образуетъ его дотацію. Такъ, Дизраэли, при возведеніи его въ пэры, былъ переименованъ лордомъ Биконсфильдомъ; Питтъ носилъ названіе лорда Чатама и т. д. Но не всѣ лица могутъ удовлетворять этимъ условіямъ дотаціи и возведенія въ наслѣдственное пэрство; поэтому корона еще въ древнее время призывала къ участію въ палатѣ пэровъ лицъ по ихъ личному достоинству, какъ полезныхъ совѣтниковъ. Но такъ какъ она долго не пользовалась своимъ правомъ, то оно считалось вышедшимъ изъ употребленія, и когда въ 1856 году королева Викторія возвела въ званіе пожизненнаго пэра

одного изъ англійскихъ судей, знаменитаго юриста Парка, то палата лордовъ, назначивъ изслѣдованіе относящихся сюда обычаевъ и прецедентовъ, нашла, что назначеніе пожизненныхъ пэровъ неконституціонно и, вслѣдствіе этого, отказалась допустить Парка къ принесенію установленной присяги. Кончилось тѣмъ, что Паркъ былъ возведенъ въ наслѣдственное пэрство.

Въ настоящее время въ Англіи, вмѣстѣ съ преобразованіемъ судоустройства, явилась необходимость въ возведеніи пожизненныхъ пэровъ, которые входили бы въ составъ верхней палаты. Именно, по иниціативѣ лорда-канцлера, съ 1873 года послѣдовало измѣненіе англійскаго судопроизводства въ томъ смыслѣ, что всѣ 3 вестминстерскихъ суда: судъ казначейства, судъ общихъ тяжебъ и судъ королевской скамьи были соединены въ одинъ высшій судъ, сохранившій прежнія названія для своихъ отдѣленій (но потомъ и эти названія исчезли). Въ него же вошли и другіе суды. Такимъ образомъ, былъ образованъ высшій судъ Англіи, въ составѣ котораго образовались двѣ инстанціи: низшая, бывшая собственнымъ судомъ каждаго отдѣленія по принадлежности, и высшая—апелляціонная инстанція. Вмѣстѣ съ этимъ предполагалось отмѣнить старинное право пэровъ быть высшей судебной инстанціею для всего королевства. Въ пользу такой отмѣны говорили нѣкоторыя соображенія. Особенно выставлялись требованія спеціально юридическаго образованія, необходимаго для отправленія судебной власти въ Англіи, гдѣ, по причинѣ плохой кодификаціи, требуется многолѣтняя практика для ознакомленія съ прецедентами по вопросамъ права. Вслѣдствіе этого, съ большей вѣроятностью можно сказать, что палата лордовъ является неспособной отправлять правосудіе, какъ то дѣлали лорды во времена, напр., Эдуардовъ I и III, когда право носило еще черты первоначальной простоты и несложности. И дѣйствительно, палата лордовъ, какъ высшая судебная инстанція, отправляетъ правосудіе не непосредственно, а черезъ выдѣляемыхъ изъ себя такъ называемыхъ судебныхъ лордовъ, т.-е. судей, возведенныхъ когда то въ пэрское званіе.

Законъ 1873 года именно и былъ составленъ въ духѣ отмѣны стараго права лордовъ быть высшей судебной инстанціей; на него принуждена была согласиться и палата пэровъ; но затѣмъ произошло, вслѣдствіе новыхъ выборовъ и перемѣны общественнаго мнѣнія по этому вопросу, измѣненіе и въ направленіи парламента и министерства. Явилась новая аргументація въ пользу сохраненія за верхней палатой высшихъ судебныхъ правъ. Поводомъ къ такой перемѣнѣ настроенія послужило то, что низшіе суды Шотландіи и Ирландіи не пожелали быть подчиненными той высшей англійской судебной инстанціи, которая, какъ мы видѣли, образовалась въ составѣ англійскаго высшаго

суда. Они хотѣли сохранить значеніе этой высшей судебной инстанціи за палатой пэровъ. Соотвѣтственно этому, измѣнили свое прежнее мнѣніе и сами лорды, а за ними парламентъ и министерство, такъ что право высшей англійской судебной инстанціи было попрежнему сохранено за палатой пэровъ. Но въ 1876 г. изданъ былъ законъ, которымъ королю предоставлено право назначать двухъ пожизненныхъ бароновъ изъ числа судей.

II. Въ этомъ видѣ палата лордовъ давно уже представляется неудовлетворительной не только писателямъ демократическаго направленія, каковъ, напр., Фримэнъ, но и лицамъ, признающимъ значеніе за аристократическимъ элементомъ въ Англіи. Таковъ, наприм., Вэджеготъ въ своемъ сочиненіи *Англійская конституція* (стр. 140—194 франц. перев. изданія). Вотъ аргументація автора: онъ признаетъ значеніе аристократіи въ Англіи и считаетъ ее во многихъ отношеніяхъ полезною, такъ какъ родовая аристократія въ Англіи предохраняетъ страну отъ господства денежной аристократіи и поклоненія чиновничеству. Но, несмотря на вѣковой авторитетъ этой аристократіи, палата лордовъ давно уже занимаетъ второстепенное мѣсто и значеніе ея падаетъ все болѣе и болѣе. Причины этому, по мнѣнію автора, заключаются въ слѣдующемъ: палата лордовъ могла бы имѣть значеніе въ томъ случаѣ, если бы она состояла изъ лицъ не только вліятельныхъ политически, но и способныхъ къ государственнымъ дѣламъ; но государственныя способности не наслѣдуются какъ званіе пэра. Наприм., герцогъ Девонширскій или Бедфордъ имѣютъ огромное наслѣдственное вліяніе на мѣстахъ, гдѣ находятся ихъ имѣнія и земли, относительно окрестнаго населенія, такъ что для послѣдняго мнѣніе герцога Девонширскаго или Бедфордъ имѣетъ болѣе значенія, чѣмъ мнѣніе какого нибудь великаго англійскаго оратора или писателя. Но эти лорды, знатные и вліятельные, но однако не подготовленные къ государственной дѣятельности, являясь въ верхнюю палату, гдѣ требуются образованіе, умъ и способности, всегда уступаютъ мѣсто пэрамъ, вышедшимъ изъ нижней палаты (каковы, напр., были Тюрло (Thurlow) въ XVIII столѣтіи, Брумъ (Brougham) и Биконсфильдъ въ XIX столѣтіи). Послѣдніе затмеваютъ представителей старыхъ аристократическихъ фамилій, чѣмъ отчасти и объясняется уклоненіе лордовъ отъ исполненія своихъ обязанностей. Среднимъ числомъ въ послѣднее десятилѣтіе собраніе, которое должно бы состоять изъ 500 слишкомъ человѣкъ, состояло изъ 10—12 лицъ, которыя къ тому же весьма неохотно и лѣниво слушали доклады и постановляли рѣшенія. Чтобы сохранить за собою формальное участіе въ дѣлахъ и свое право подавать голосъ, лорды изобрѣли даже особый способъ подавать свои голоса по довѣрен-

ности, что избавляло ихъ отъ необходимости являться на сессію парламента лично. Бывали, напр., случаи, что одинъ явившійся въ засѣданіе палаты членъ приносилъ съ собою отъ 10 до 15 полномочій своихъ товарищей; герцогъ Веллингтонъ явился однажды, обремененный 50 такими полномочіями. Право передовѣрять свой голосъ получало, наконецъ, такое неприличное по размѣрамъ употребленіе, что въ 1868 году было (резолюціей палаты лордовъ) пріостановлено [1]). Тѣмъ не менѣе, при существованіи этого права, малолюдство въ верхней палатѣ было поразительнымъ. Такъ, въ 1860 году билль о поземельныхъ отношеніяхъ въ Ирландіи былъ принятъ въ верхней палатѣ большинствомъ 7 противъ 6 голосовъ; слѣдовательно, всѣхъ лордовъ, обсуждавшихъ этотъ билль, было 13; нѣсколько ранѣе, въ 1854 году, Testamentary Jurisdiction Bill прошелъ въ палатѣ лордовъ большинствомъ 7 противъ 5 голосовъ, какое число, очевидно, ничтожно сравнительно съ числомъ всѣхъ членовъ этой палаты, имѣющихъ право въ ней засѣдать. Понятно, что при такихъ условіяхъ верхняя англійская палата не могла играть дѣйствительно выдающейся роли. Она обратилась скорѣе въ контролирующую инстанцію, куда переносились постановленія нижней палаты, вооруженную относительно ихъ исключительно задерживающимъ veto, ибо, въ концѣ концовъ, верхняя палата всегда уступала нижней въ тѣхъ, конечно, случаяхъ, когда общественное мнѣніе было въ пользу принятыхъ этой палатою рѣшеній. Между тѣмъ, при несовершенствѣ въ устройствѣ нижней палаты, дѣйствительное вліяніе верхней палаты могло бы быть очень благодѣтельно и въ высшей степени благотворно. Но для этого необходимо допустить существенныя преобразованія въ организаціи и дѣятельности палаты лордовъ. Бэджеготъ во главѣ такой реформы ставитъ расширеніе права короны назначать новыхъ пожизненныхъ пэровъ и сожалѣетъ, что лорды, отвергнувъ это право по поводу дѣла судьи Парка, необдуманно упустили случай обновить составъ верхней палаты и тѣмъ придать ей государственное значеніе. При настоящихъ же условіяхъ этой палатѣ грозитъ постепенное, но безусловное паденіе.

То же мнѣніе раздѣляетъ и графъ Данревенъ, писатель, который самъ принадлежитъ къ сословію англійскихъ пэровъ и состоитъ членомъ верхней палаты. Въ своей статьѣ: *The house of lords*, помѣщенной въ февральскомъ № журнала *XIX Century* за 1884 годъ, Данревенъ, подобно Бэджеготу, признаетъ значеніе родовой аристократіи, ибо знакомство съ американскими порядками убѣдило его, что господствующая тамъ денежная аристократія (о которой, кстати

---

[1]) Въ этомъ отношеніи особенно подѣйствовалъ Бэджеготъ своими обличеніями.

замѣтить, неодобрительно отзывается и Бэджеготъ), дѣйствуетъ несравненно худшими путями, чѣмъ аристократія родовая, и что вліяніе первой несравненно хуже и вреднѣе вліянія второй. Подобно Бэджеготу, онъ не признаетъ, чтобы право принимать участіе въ законодательной дѣятельности, которое принадлежитъ палатѣ лордовъ, могло и должно было вытекать исключительно изъ привилегій наслѣдственной аристократіи. Онъ доказываетъ полную несостоятельность устройства палаты, которая предполагаетъ участіе въ ней членовъ по личному праву; для аргументаціи этой мысли онъ пользуется указаніемъ на давно извѣстные факты, въ которыхъ обнаруживается неустройство верхней палаты. Предлагаемыя имъ реформы идутъ дальше реформъ, предложенныхъ Бэджеготомъ. 1) Прежде всего должно быть устранено начало участія по личному праву. Послѣднее должно быть замѣнено правомъ особо для того устроенной избирательной коллегіи, которая должна состоять изъ совокупности всѣхъ пэровъ Англіи (числомъ 516) и которая избираетъ изъ своей среды $^1/_6$ часть членовъ для участія въ палатѣ. Такъ какъ эта избирательная коллегія является не многолюдной, то, для образованія выборнаго элемента въ верхней палатѣ, Данревенъ предлагаетъ примѣнить систему Гэра и Милля, систему такъ называемаго пропорціональнаго представительства. Соотвѣтственно группировкѣ партій въ теперешнемъ составѣ палаты лордовъ, который образуется изъ консервативныхъ членовъ, 154 либеральныхъ и 14 независимыхъ, составъ выборнаго элемента этой палаты, если бы она организовалась по системѣ пропорціональнаго представительства, получился бы въ такомъ видѣ: выборный элементъ верхней палаты состоялъ бы изъ 55 консерваторовъ, 32 либераловъ и 3 независимыхъ членовъ. 2) Помимо выборнаго элемента, верхняя палата, по мнѣнію Данревена, должна заключать въ себѣ и членовъ, призываемыхъ къ участію въ ней въ силу королевскаго назначенія. Вслѣдствіе этого, коронѣ должно быть предоставлено право, при извѣстныхъ условіяхъ, возводить въ пожизненное званіе пэра лицъ, оказавшихъ государству услуги и прославившихъ себя важными заслугами на поприщѣ государственной дѣятельности. Этими двумя мѣрами авторъ думаетъ обновить теперешній плохой составъ англійской верхней палаты и тѣмъ улучшить послѣднюю. Насколько цѣлесообразенъ этотъ одинъ изъ многихъ проектовъ реформъ верхней палаты, покажетъ, конечно, опытъ.

Во всякомъ случаѣ, печальное положеніе палаты лордовъ явно доказываетъ, что образованіе верхней палаты изъ наслѣдственной аристократіи считается нецѣлесообразнымъ и неудобнымъ даже и въ Англіи, гдѣ, собственно говоря, аристократія никогда не замыка-

лась въ обособленную касту и привлекала, при каждомъ удобномъ случаѣ, въ свою среду все, что было замѣчательнаго въ странѣ въ томъ или иномъ отношеніи, подновляя свой составъ пріемомъ новыхъ пэровъ. Справедливость послѣдняго указанія вытекаетъ изъ слѣдующей таблички: только 4 фамиліи нынѣ существующей англійской аристократіи ведутъ начало своей родословной отъ XIII вѣка; 5 фамилій ведутъ начало отъ XIV в.; 5 — отъ XV в.; 13—отъ XVI в.; 35—отъ XVII в.; 95—отъ XVIII в. и, наконецъ, 315 аристократическихъ фамилій появились только въ нынѣшнемъ XIX столѣтіи. Изъ этихъ 315 фамилій, 166 образовались возведеніемъ ихъ родоначальниковъ въ пэрское достоинство въ царствованіе королевы Викторіи (на 1883 годъ пришлось 37 такихъ возведеній). Такимъ образомъ, изъ этой таблицы мы видимъ, что $^1/_3$ состава верхней англійской палаты заключаетъ въ себѣ пэровъ новѣйшаго происхожденія, что несомнѣнно доказываетъ, что англійской аристократіи чужда черта замкнутости.

III. Если при такомъ составѣ эта аристократія, имѣющая притомъ же огромное вліяніе въ странѣ и пользующаяся заслуженнымъ авторитетомъ, возбуждаетъ справедливыя нареканія, то тѣмъ болѣе должно возбуждаться ихъ относительно аристократій другихъ странъ, напримѣръ, континентальныхъ государствъ Европы, гдѣ аристократія не пользовалась никакимъ авторитетомъ, и гдѣ привилегіи и титулы давались ей какъ бы въ воспоминаніе о старыхъ ея привилегіяхъ и правахъ, существовавшихъ въ условіяхъ древняго феодальнаго строя. По этой же причинѣ, при примѣненіи конституціонныхъ учрежденій во Франціи въ революціонную эпоху, не могъ даже и возникнуть вопросъ о пэрскомъ званіи. И дѣйствительно, какъ въ первыхъ конституціяхъ 1791 и 1793 гг., такъ равно и при Наполеонѣ I не возникало рѣчи о палатѣ пэровъ. Созданный же послѣднимъ сенатъ игралъ, какъ извѣстно, другую роль: онъ не предназначался собственно къ законодательной дѣятельности, его компетенція касалась лишь конституціонныхъ вопросовъ.

Хартія 1814 г. создала палату пэровъ, такъ какъ съ Людовикомъ XVIII во Францію возвратились представители старинной аристократіи. Но въ примѣненіи этой хартіи послѣдовалъ перерывъ, продолжавшійся въ теченіе извѣстныхъ „ста дней“, когда возвратившійся съ Эльбы Наполеонъ увидалъ, что общественное мнѣніе уже не довольствовалось однимъ внѣшнимъ блескомъ и успѣхами французскаго оружія, но что его помыслы были обращены къ опредѣленію условій и устройству внутренней свободы. Видя такую перемѣну въ настроеніи общества, Наполеонъ счелъ необходимымъ подумать объ учрежденіи конституціонной монархіи. Въ этихъ видахъ онъ

рѣшился измѣнить прежнюю конституцію государства посредствомъ такъ называемаго дополнительнаго акта (Acte Additionnel) и пригласилъ для совѣщанія Б. Констана, своего стараго врага и порицателя. Б. Констанъ, какъ главный представитель конституціонной теоріи, былъ горячимъ сторонникомъ палаты пэровъ. Но Наполеонъ справедливо указывалъ ему если не на невозможность, то, по крайней мѣрѣ, на существенныя затрудненія для образованія такой палаты во Франціи. Онъ говорилъ Констану: „гдѣ хотите вы, чтобы я взялъ аристократическіе элементы, которыхъ требуетъ пэрія? Старыя фамиліи мнѣ враждебны, а новыя слишкомъ новы. Все это не похоже на англійскую аристократію, которая родилась вмѣстѣ съ своей конституціею, сроднилась съ ея принципами. Безъ воспоминаній, безъ историческаго блеска, безъ большой собственности—на чемъ основана будетъ наша пэрія?.. Что воодушевляетъ нашъ народъ и заставляетъ его стремиться ко мнѣ—это ненависть къ дворянству и духовенству. Онъ громко закричитъ, если предложить ему наслѣдственную пэрію; да и общество не будетъ увѣрено, что эта палата пэровъ не состоитъ изъ генераловъ или камергеровъ“ (эта рѣчь Наполеона I приведена у Тьера въ его *Histoire du consulat et de l'empire*, т. XIX, стр. 431). Однако, вновь составленная по дополнительному акту и обнародованная 22 апрѣля 1815 г. конституція установляла наслѣдственное пэрство въ лицѣ учрежденной верхней палаты. Но эта конституція вмѣстѣ съ возстановленной имперіей пала прежде, чѣмъ дополнительный актъ возымѣлъ дѣйствіе. Съ возвращеніемъ Людовика, хартія 1814 года была возстановлена, и вновь возымѣло силу установленіе пожизненнаго наслѣдственнаго пэрства. По хартіи король имѣлъ право приглашать въ палату пэровъ какъ лицъ, обладающихъ правами наслѣдственнаго участія въ палатѣ, такъ и тѣхъ лицъ, которыхъ онъ жаловалъ въ званіе пожизненнаго пэра. Но примѣненіе этого начала оказалось неудачнымъ. И, несмотря на то, что, сравнительно говоря, тогдашняя палата пэровъ обнаружила бо́льшую самостоятельность и силу, чѣмъ палата депутатовъ, она все таки не внушила къ себѣ довѣрія, и ея авторитетъ окончательно рушился, когда Карлъ X, ради составленія благопріятнаго большинства, сразу назначилъ 76 новыхъ пэровъ и ввелъ ихъ въ составъ палаты. Эта мѣра оставила слѣдъ такого глубокаго раздраженія, что во время революціи 1830 года назначеніе въ пэры, произведенное Карломъ X, объявлено несостоявшимся и, такимъ образомъ, всѣ имъ назначенные пэры считались какъ будто не существовавшими.

Хартія 9-го августа 1830 года, вообще мало отличающаяся отъ хартіи 1814 г., удержала за королемъ право назначать пожизнен-

ныхъ и наслѣдственныхъ пэровъ; слѣдовательно, сохранила силу ст. 27 хартіи 1814 года. Но п. 2 ст. 68 хартіи 1830 г. постановлялъ, что эта ст. 27 [1]) старой хартіи должна быть пересмотрѣна въ 1831 году. Послѣдовавшій затѣмъ новый законъ 1831 года ввелъ два измѣненія: 1) королю предоставлено было право назначать пэровъ только изъ лицъ опредѣленныхъ, указанныхъ въ законѣ, категорій (изъ лицъ, отличившихся на государственномъ поприщѣ, или на поприщѣ торговли, промышленности, наукъ — словомъ изъ notabilités du pays); 2) пэры, назначенные королемъ, по закону 1831 г. получаютъ только пожизненное право засѣдать въ палатѣ. Такимъ образомъ вводилось пожизненное пэрство. Но французская верхняя палата не была вполнѣ преобразована на этихъ началахъ. И послѣ 1831 года, старые пэры временъ реставраціи (за исключеніемъ тѣхъ, которые были назначены Карломъ X) все еще сохраняли свои права; ихъ было даже большинство въ палатѣ до 1837 г. Численное отношеніе новыхъ и старыхъ пэровъ измѣнялось постепенно. Такъ, въ 1837 году назначено было 50 новыхъ пэровъ. Многіе изъ пэровъ, которые были назначены еще во времена Людовика XVIII, дожили до 1848 года, когда революція унесла съ собою всю палату пэровъ. Принципы пэріи по хартіи 1830 г. были сполна воспроизведены пьемонтскимъ статутомъ 1848 года, который, какъ намъ извѣстно, сдѣлался потомъ общимъ статутомъ итальянскаго королевства. Въ то время, когда событія іюльской революціи (1830 г.) во Франціи привели къ замѣнѣ наслѣдственной пэріи пожизненной, Бельгія, освободившаяся отъ Голландіи посредствомъ революціи 1830 года. по образцу нидерландской конституціи, ввела въ свою конституцію, примѣнительно къ составу верхней палаты, выборное начало.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что существуютъ 3 системы образованія верхней палаты: 1) система наслѣдственнаго пэрства, 2) система королевскаго назначенія, и 3) система выборная. При этомъ слѣдуетъ замѣтить, что эти 3 системы не вездѣ являются въ чистомъ видѣ, а нерѣдко при образованіи верхней палаты примѣняются сразу двѣ изъ нихъ или даже всѣ три системы. Поэтому, по необходимости, намъ слѣдуетъ разсмотрѣть нѣсколько подробнѣе составъ верхней палаты въ отдѣльныхъ государствахъ, распредѣливъ ихъ предварительно на группы по нѣкоторымъ сходственнымъ признакамъ. Въ этомъ отношеніи прежде всего выдѣляются въ особую группу нѣмецкія государства, такъ какъ особенности въ образованіи состава ихъ

---

[1]) Ст. 27 хартіи 1814 г.: „La nomination des pairs de France appartient au roi. Leur nombre est illimité: il peut en varier les dignités, les nommer à vie ou les rendre héréditaires, selon sa volonté“.

верхнихъ палатъ трудно подвести подъ ту или другую систему. Что же касается до прочихъ конституцій, то при разсмотрѣніи ихъ мы постоянно должны имѣть въ виду существованіе трехъ указанныхъ выше системъ образованія верхнихъ палатъ и возможность ихъ комбинацій въ той или другой степени.

IV. Относительно состава верхней палаты ближе всего къ принципамъ англійскаго устройства подходятъ начала венгерской конституціи, имѣющей притомъ столь же давнее происхожденіе, какъ и англійская. Magna Charta libertatum 1215 года, положившая основаніе послѣдней, только на 7 лѣтъ опередила Золотую Буллу венгерскаго короля Андрея II отъ 1222 года, опредѣлившую главныя основанія конституціи венгерской. Разница между той и другой конституціей относительно верхней палаты заключается лишь въ томъ, что венгерская верхняя палата (палата магнатовъ) носитъ болѣе аристократическій характеръ, унаслѣдованный отъ временъ феодализма, когда всѣ феодальные владѣтели засѣдали въ королевскомъ верховномъ совѣтѣ въ силу своего собственнаго права и приглашались туда королемъ. Въ настоящее время составъ венгерской палаты магнатовъ таковъ: Ex officio въ нее входятъ слѣдующія лица: 1) высшія должностныя королевскія лица (верховный судья, великій казначей, кроатскій банъ) и нѣкоторые высшіе придворные чины; 2) архіепископы, епископы, всѣ прелаты католической церкви и 7 прелатовъ церкви православной; 3) правители округовъ (комитатовъ—нѣчто въ родѣ графствъ), подъ названіемъ обергешпановъ (искаженное славянское слово: жупанъ—начальникъ, съ чисто нѣмецкой приставкой „ober"). Въ силу наслѣдственнаго права, въ верхней палатѣ засѣдаютъ: 1) князья, графы и бароны (въ 1879 году имѣли право засѣдать въ палатѣ магнатовъ: 18 князей, 380 графовъ и 208 бароновъ); 2) два депутата отъ кроатскаго сейма и 5 депутатовъ отъ Трансильваніи (сверхъ магнатовъ Трансильваніи); 3) сверхъ того, въ этой палатѣ принимаютъ участіе и принцы королевскаго дома. Въ сессію 1882 года палата магнатовъ состояла: 1) изъ двухъ принцевъ королевскаго дома; 2) изъ 50 духовныхъ прелатовъ; 3) изъ 673 магнатовъ Венгріи и Трансильваніи; 4) изъ пяти депутатовъ отъ Трансильваніи, и 5) изъ двухъ членовъ депутатовъ отъ кроатскаго сейма; слѣдовательно, въ общемъ итогѣ палата состояла изъ 732 члена, т.-е. изъ числа лицъ, приблизительно въ $1^1/_2$ раза бо̀льшаго того числа членовъ, которые входятъ въ составъ англійской палаты лордовъ. Условія дѣятельности палаты магнатовъ тѣ же, что и въ Англіи. Поэтому въ составѣ и дѣятельности этой палаты мы встрѣчаемъ тѣ же недостатки, ту же неспособность къ веденію государственныхъ дѣлъ и къ упра-

вленію и ту же наклонность ея членовъ уклоняться отъ занятія дѣлами, какъ и въ Англіи. Бываютъ заурядъ случаи, когда въ палатѣ магнатовъ присутствуетъ человѣкъ 40—50. Не такъ давно внесенный министерствомъ Тиссы проектъ измѣненія состава венгерской верхней палаты покоится, главнымъ образомъ, на слѣдующихъ основаніяхъ: 1) проектъ предполагаетъ право наслѣдственнаго участія въ засѣданіяхъ палаты ограничить тѣми изъ магнатовъ, которые имѣютъ опредѣленное число доходовъ (до 6 тыс. гульденовъ); 2) оставляется право засѣдать ex officio за прелатами церквей: католической, греко-уніатской и греко-восточной; 3) проектъ предполагаетъ ввести въ палату магнатовъ новый элементъ —пожизненныхъ пэровъ, назначаемыхъ королемъ, но съ тѣмъ, чтобы число ихъ не превышало $^1/_3$ всѣхъ членовъ палаты. При такомъ устройствѣ, по приблизительному разсчету, палата магнатовъ должна будетъ состоять изъ 250 лицъ. Предлагаемая Тиссой реформа остается еще пока въ проектѣ, и теперешній (1884 г.) венгерскій сеймъ долженъ приступить къ ея разсмотрѣнію.

Болѣе смѣшанный, но также приближающійся къ началамъ наслѣдственнаго пэрства, составъ представляетъ португальская верхняя палата (Camera dos pares), на основаніи закона 3 мая 1878 года. Въ ней прежде всего по праву засѣдаютъ: 1) наслѣдникъ престола и прочіе инфанты (члены королевскаго дома), достигшіе 25-лѣтняго возраста; 2) патріархъ лиссабонскій, архіепископы и епископы королевства. Затѣмъ въ составъ палаты входятъ пэры, назначаемые королемъ пожизненно или наслѣдственно, и лица, происходящія отъ умершихъ пэровъ. Членами палаты королемъ могутъ быть назначаемы только лица, принадлежащія къ опредѣленнымъ категоріямъ гражданъ (сходно съ итальянскою палатою). По праву наслѣдованія, въ верхней палатѣ допускаются къ засѣданію лишь тѣ пэры, которые соотвѣтствуютъ слѣдующимъ условіямъ: 1) претендентъ на званіе наслѣдственнаго пэра долженъ доказать, что онъ ближайшій и законный потомокъ умершаго пэра; 2) при семъ слѣдуетъ доказать, что умершій пэръ дѣйствительно засѣдалъ въ верхней палатѣ и принималъ установленную присягу или, если ни того ни другого не было, то требуется доказать, что къ тому были уважительныя причины, опредѣленныя въ законѣ; 3) требуется доказать, что претендентъ достигъ 30-лѣтняго возраста, добраго поведенія, что удостовѣряется свидѣтельствомъ трехъ пэровъ, и пользуется всѣми гражданскими и политическими правами; 4) требуется дипломъ объ окончаніи курса наукъ въ высшемъ учебномъ заведеніи и, наконецъ, 5) требуется удостовѣреніе, что претендентъ принадлежитъ къ той категоріи гражданъ, изъ которой могутъ быть назначаемы пэры. Та-

кимъ образомъ, послѣдними условіями и для наслѣдственныхъ пэровъ установляется какъ бы цензъ. Изъ разсмотрѣнія состава португальской верхней палаты видно, что она построена на смѣшанной системѣ, подходящей, однако, болѣе къ началамъ наслѣдственности.

V. Вторая система, по которой организуется составъ верхней палаты, есть система королевскаго назначенія. Она существуетъ только въ Италіи и водворилась тутъ вмѣстѣ съ пьемонтскимъ статутомъ 1848 года, который относительно пэріи воспринялъ начала французскаго законодательства 1831 года. Въ составъ верхней палаты Италіи, называемой сенатомъ, входятъ слѣдующія лица: 1) de jure: принцы королевскаго дома, достигшіе гражданскаго совершеннолѣтія (21 года), при чемъ право голоса они получаютъ въ 25 лѣтъ; 2) пожизненные пэры, назначаемые королемъ изъ категорій гражданъ, указанныхъ закономъ. Этихъ категорій установлено 21; но для удобства число ихъ можно сократить, соединяя, категоріи такъ или иначе между собою сходныя.

Къ 1-й категоріи принадлежатъ всѣ высшія должностныя лица: министры, статсъ-секретари, послы, чрезвычайные посланники (послѣ 3-хъ лѣтъ службы въ этихъ должностяхъ) и чины государственнаго совѣта (послѣ 5-ти лѣтъ службы въ этомъ званіи). Ко 2-й категоріи относятся лица высшихъ судебныхъ должностей (послѣ опредѣленнаго срока службы въ нихъ (3-хъ или 5-ти лѣтъ), смотря по важности должности). 3-я категорія заключаетъ въ себѣ лицъ высшихъ духовныхъ должностей: архіепископовъ и епископовъ. Къ 4-й категоріи принадлежатъ лица высшихъ военныхъ чиновъ: генералы, адмиралы и т. п. 5-я категорія состоитъ изъ лицъ, занимающихъ высшія мѣста по ученой части: члены королевской академіи и члены высшаго совѣта по народному просвѣщенію (тѣ и другіе послѣ 7-ми лѣтъ службы). Наконецъ, 6-ю категорію составляютъ крупные плательщики податей: сюда относятся лица, платившія въ теченіе трехъ лѣтъ по 3 тыс. лиръ (франковъ) податей съ имуществъ или промысловъ. Сверхъ того, королю предоставляется право возводить въ званіе сенаторовъ лицъ, прославившихся великими заслугами передъ отечествомъ. При этомъ выборъ короля не обусловленъ никакими условіями, такъ какъ иначе король былъ бы поставленъ въ большое затрудненіе, рѣшая вопросъ о заслугахъ лица, которое можетъ не принадлежать ни къ одной изъ указанныхъ категорій и не состоять ни на какой службѣ, а между тѣмъ сдѣлать полезное открытіе, развить какую либо отрасль промышленности и т. д. Общее условіе для лицъ всѣхъ категорій—это 40-лѣтній возрастъ, ранѣе котораго лицо не можетъ состоять членомъ сената. Число членовъ послѣдняго не ограничено, т.-е. король можетъ

назначать любое количество сенаторовъ, держась лишь въ предѣлахъ государственнаго бюджета.

VI. Третій чистый видъ образованія верхней палаты есть палата выборная, существующая въ Нидерландахъ, Бельгіи и трехъ скандинавскихъ государствахъ: Швеціи, Норвегіи и Даніи, а также и въ другихъ государствахъ, коихъ конституціи составлены по образцу бельгійской. Такъ какъ конституція нидерландская предшествовала составленію конституціи бельгійской, то укажемъ сначала на выборную нидерландскую вторую палату генеральныхъ штатовъ, а затѣмъ и на другія выборныя палаты въ скандинавскихъ государствахъ, Румыніи и др.

1. Члены нидерландской верхней палаты избираются изъ числа наиболѣе крупныхъ плательщиковъ прямыхъ налоговъ въ каждой провинціи, съ такимъ разсчетомъ, чтобы ихъ на каждыя 3 тысячи крупныхъ плательщиковъ приходилось по одному. Затѣмъ это общее начало представляетъ, сравнительно съ другими верхними палатами, организованными по этому типу, нѣкоторыя особенности, именно: число членовъ нидерландской верхней палаты опредѣлено разъ навсегда цифрой 39, каковое число и распредѣляется между провинціями пропорціонально. Затѣмъ, нидерландская конституція не установляетъ никакихъ особенныхъ пассивныхъ условій для лицъ, имѣющихъ право быть членами верхней палаты. Сравнительно съ членами нижней палаты, въ члены верхней палаты могутъ быть избираемы тѣ же лица и при тѣхъ же условіяхъ, что и въ нижнюю палату, съ однимъ, впрочемъ, ограниченіемъ: лица, избираемыя въ верхнюю палату, должны принадлежать къ числу крупныхъ плательщиковъ налоговъ, при чемъ самый размѣръ платежа не установленъ. Члены верхней палаты избираются не обыкновенными избирателями, избирающими депутатовъ въ нижнюю палату, но провинціальными чинами, что придаетъ верхней палатѣ федеративное значеніе. Такимъ порядкомъ создается двухстепенная система выборовъ, такъ какъ члены палаты избираются провинціальными избирательными коллегіями, въ свою очередь, избранными мѣстнымъ населеніемъ. Срокъ полномочій членовъ верхней палаты установленъ въ 9 лѣтъ, при чемъ примѣняется частичное обновленіе (renouvellement partiel), т.-е. $^1/_3$ депутатовъ выбываетъ ежегодно по заведенной очереди съ тѣмъ, что выбывшее лицо можетъ быть избрано вновь.

Болѣе простора выборной системѣ предоставляется устройствомъ бельгійскаго сената. Въ немъ засѣдаютъ: 1) наслѣдникъ престола по достиженіи имъ 18-ти лѣтъ и 2) 69 сенаторовъ, выбранныхъ тѣмъ же порядкомъ, какъ и депутаты нижней палаты. Число 69 объясняется тѣмъ, что по закону число депутатовъ сената и нижней палаты должно

быть пропорціонально населенію, при чемъ, по статьѣ 54 конституціи, число сенаторовъ должно составлять $1/2$ числа депутатовъ нижней палаты. А такъ какъ выборы разсчитаны такъ, что на 40 тыс. населенія приходится 1 депутатъ, то, соотвѣтственно нынѣшнему населенію Бельгіи, избирается 138 депутатовъ нижней палаты; слѣдовательно, въ сенатъ избирается 69 сенаторовъ, т.-е. половина числа депутатовъ. Выборы въ сенатъ обставлены извѣстными условіями: первымъ такимъ условіемъ является возрастъ, т.-е. лицо, избираемое въ сенаторы, должно имѣть 40 лѣтъ отъ рожденія и принадлежать къ числу лицъ, платящихъ прямыхъ налоговъ не менѣе 1 тысячи флориновъ. Срокъ сенаторскихъ полномочій продолжается 8 лѣтъ, при чемъ каждые 4 года $1/2$ сенаторовъ выбываетъ; слѣдовательно, къ сенату примѣняется частичное обновленіе, исключая, впрочемъ, тотъ случай, когда король распускаетъ весь парламентъ, и когда, слѣдовательно, сенатъ возобновляется интегрально, т.-е. въ полномъ составѣ.

Аналогическія постановленія по этому предмету находятся и въ румынской конституціи 1866 года. По статьѣ 68 этой конституціи, право избирать сенаторовъ принадлежитъ отдѣльнымъ округамъ, изъ коихъ одного депутата избираетъ городъ, а другого—уѣздъ. Каждый избирательный округъ (городъ и уѣздъ) имѣетъ свою коллегію, въ составъ которой входятъ поземельные собственники, получающіе дохода не менѣе 300 дукатовъ въ годъ. Слѣдовательно, право участія въ избраніи обставляется условіемъ ценза, который, въ примѣненіи къ выборамъ сенаторовъ, установляется какъ условіе для пріобрѣтенія не только пассивнаго избирательнаго права, но и активнаго. Кромѣ округовъ, правомъ избранія сенаторовъ пользуются два университета—ясскій и бухарестскій. Подобно бельгійской, конституція Румыніи возвышаетъ пассивный цензъ сравнительно съ активнымъ; именно, для права быть избраннымъ въ сенатъ требуется полученіе ежегоднаго дохода въ размѣрѣ 800 дукатовъ и 40-лѣтній возрастъ. Но отъ условій ценза освобождаются: 1) президенты и вице-президенты законодательной палаты, если они избираются въ сенатъ въ этомъ званіи; 2) депутаты, засѣдающіе въ нижней палатѣ послѣ троекратнаго избранія; 3) генералы; 4) полковники послѣ 3 лѣтъ службы въ этомъ чинѣ; 5) бывшіе министры и дипломатическіе агенты; 6) лица, въ теченіе года занимавшія должности предсѣдателя суда, генеральнаго прокурора и члена кассаціоннаго суда; 7) лица, имѣющія ученый дипломъ доктора или кандидата, послѣ 6 лѣтъ занятія своею профессіею. Кромѣ того, въ сенатѣ засѣдаютъ ex officio: наслѣдникъ престола, достигшій 18-лѣтняго возраста, митрополитъ и епископы. Румынскій сенатъ возобновляется посредствомъ частичнаго обновленія, именно: каждые 4 года выбываетъ $1/2$ его состава, какъ и въ Бельгіи; румынскій се-

натъ можетъ быть распущенъ въ полномъ составѣ и въ этомъ случаѣ онъ возобновляется интегрально. Въ настоящее время сенатъ состоитъ изъ 70 сенаторовъ (кромѣ наслѣдника престола), изъ коихъ 60 избираются округами, по два на каждый, 8 епископовъ и 2 депутатовъ отъ университетовъ.

2. Больше особенностей представляютъ выборныя верхнія палаты въ скандинавскихъ государствахъ. Наиболѣе оригинальную систему представляетъ норвежская верхняя палата—лагтингъ (намъ уже извѣстно, что стортингъ—большой совѣтъ раздѣляется на лагтингъ и одельстингъ). Стортингъ избирается разомъ на основаніи однихъ и тѣхъ же постановленій о выборахъ, т.-е. избиратели избираютъ депутатовъ въ стортингъ вообще. Но стортингъ въ первомъ своемъ засѣданіи, когда онъ объявилъ свои засѣданія открытыми, на основаніи 74 статьи конституціи, приступаетъ къ выборамъ 1/4 всѣхъ депутатовъ, которые образуютъ лагтингъ, а остальныя 3/4 депутатовъ отправляютъ свои обязанности въ качествѣ депутатовъ одельстинга. При такомъ составѣ лагтингъ, какъ замѣтилъ еще Дальманъ (*Politik*, § 46) и Винтеръ (назв. сочин., стр. 11), не можетъ быть признаваемъ верхнею палатою въ собственномъ смыслѣ, ибо составъ его совершенно однороденъ съ составомъ одельстинга, и его полномочіе не основывается ни на наслѣдственномъ правѣ, ни на королевскомъ назначеніи, ни на особенномъ народномъ избраніи. Собственно говоря, норвежская система есть видоизмѣненная система одной палаты: стортингъ выдѣляетъ 1/4 своихъ членовъ въ видѣ какъ бы особой коммиссіи съ особымъ назначеніемъ—лагтингъ. Онъ не имѣетъ иниціативы закона, которая всецѣло принадлежитъ одельстингу. Лагтингъ призывается къ обсужденію законопроектовъ, принятыхъ одельстингомъ, но его veto имѣетъ лишь задерживающее, суспензивное значеніе. Если проектъ закона, принятый одельстингомъ и отвергнутый лагтингомъ дважды, будетъ снова внесенъ одельстингомъ, то обѣ палаты собираются въ одно собраніе, стортингъ, и судьба проекта рѣшается въ этомъ соединенномъ засѣданіи: проектъ считается принятымъ, если въ пользу его выскажется большинство 2/3 голосовъ. Если принять въ разсчетъ, что лагтингъ составляетъ четвертую часть стортинга и, при 114 членахъ стортинга, состоитъ, слѣдовательно, изъ 28 человѣкъ, то для того, чтобы его veto возымѣло силу, необходимо, чтобы къ его мнѣнію присоединилось не менѣе 10 членовъ одельстинга (28+10=38; треть же голосовъ стортинга = 37). Такимъ образомъ, изъ этого разсчета мы видимъ, что въ соединенномъ засѣданіи обѣихъ палатъ лагтингъ теряетъ всякое значеніе, ибо требуемыя для принятія законопроекта 2/3 голосовъ въ соединенномъ собраніи всегда могутъ составиться и безъ лагтинга, такъ что его veto имѣетъ только задержи-

вающее значеніе, т.-е. задерживаетъ принятіе законопроекта на двѣ сессіи, въ теченіе которыхъ движеніе его не будетъ остановлено.

Швеція, реально соединенная съ Норвегіей, обратилась къ выборной системѣ палатъ въ 1866 году. До тѣхъ же поръ составъ шведскаго сейма носилъ сословный характеръ и, слѣдовательно, принадлежностью къ опредѣленному сословію опредѣлялось право участвовать въ одной изъ его палатъ. Но съ 1866 года введена была дѣйствительная представительная система, при чемъ и верхняя палата сдѣлалась выборной. Въ настоящее время она состоитъ изъ 138 членовъ, которые выбираются мѣстными провинціальными собраніями и городами, составляющими самостоятельный избирательный округъ. Слѣдовательно, въ Швеціи мы видимъ примѣненіе двухстепенной подачи голосовъ, такъ какъ члены верхней палаты избираются провинціальными собраніями и совѣтами тѣхъ городовъ, которые равносильны избирательнымъ округамъ. Но такихъ городовъ въ Швеціи немного, такъ какъ по требованію избирательнаго закона городъ образуетъ самостоятельный избирательный округъ только въ томъ случаѣ, если въ немъ не менѣе 25 тыс. жителей. Но кромѣ столицы, Стокгольма, еще три города имѣютъ требуемое закономъ число жителей, именно: Готебургъ, Мальмё и Норкёппингъ,—всего 4 города. Члены верхней палаты избираются на 9 лѣтъ, при чемъ въ теченіе этого времени всѣ депутаты сохраняютъ свои полномочія, такъ что, слѣдовательно, палата преобразуется не путемъ частичнаго обновленія, а интегрально. Поэтому общіе выборы могутъ быть назначены только по истеченіи срока полномочій (9 лѣтъ), за исключеніемъ, конечно, случаевъ распущенія палатъ королемъ и дополнительныхъ выборовъ, назначаемыхъ по поводу, напр., смерти депутата и т. д. Выборы разсчитаны такъ, чтобы 1 депутатъ приходился на 30 тыс. жителей и, соотвѣтственно этому, общее число депутатовъ распредѣляется пропорціонально между провинціями и городами. Избраннымъ въ члены верхней палаты можетъ быть всякій шведъ, въ возрастѣ 35 лѣтъ (для нижней палаты установляется 25-лѣтній возрастъ), владѣющій притомъ въ теченіе 3-хъ лѣтъ передъ выборами недвижимой собственностью, оцѣненною для податного обложенія въ 80 тыс. риксдалеровъ (111.000 франк.) или платившій въ теченіе того же времени пропорціональнаго налога 4 тыс. риксдалеровъ съ капитала и труда. Такимъ образомъ, имущественный и возрастный цензъ повторяются и въ Швеціи.

Послѣднее изъ скандинавскихъ государствъ, Данія, по конституціи 1866 г., также приняло систему выборной верхней палаты. Верхняя палата называется ландстингомъ и, по своей организаціи, имѣетъ смѣшанный характеръ, съ преобладаніемъ выборнаго начала. Ландстингъ состоитъ изъ 66 членовъ, изъ коихъ 12 назначаются королемъ пожиз-

ненно изъ опредѣленнаго круга лицъ, ранѣе того входившихъ въ составъ представительныхъ учрежденій, т.-е. изъ лицъ, бывшихъ депутатами нижней палаты. Остальные члены (54) избираются на 8 лѣтъ съ тѣмъ, чтобы этотъ составъ частично обновлялся наполовину въ каждые 4 года. Право избранія этихъ 54-хъ членовъ, какъ въ Бельгіи и Румыніи, предоставляется избирательнымъ округамъ. Такъ какъ такихъ округовъ въ Даніи 12, а число членовъ верхней палаты, подлежащихъ избранію, 54, то большинство округовъ должны избирать болѣе, чѣмъ одного депутата. Здѣсь, слѣдовательно, имѣетъ мѣсто такъ называемое избраніе по спискамъ (scrutin de liste), о которомъ мы будемъ говорить ниже. Каждый изъ 12-ти округовъ имѣетъ свое особенное право относительно числа депутатовъ, которыхъ онъ можетъ выбирать: такъ, 7 депутатовъ предоставляется избирать городу Копенгагену, по одному депутату приходится на островъ Борнгольмъ и на Феррёрскіе острова, а въ 9 остальныхъ округахъ избираютъ отъ 3 до 8 депутатовъ.

VII. Такимъ образомъ, мы исчерпали всѣ государства, въ коихъ верхняя палата имѣетъ выборный составъ. Палаты прочихъ государствъ представляютъ смѣшанный составъ, т.-е. соединеніе всѣхъ 3-хъ системъ или, по крайней мѣрѣ, двухъ. Наиболѣе сложными и наиболѣе характерными по своему составу являются верхнія палаты въ германскихъ государствахъ, такъ что о нихъ слѣдуетъ сказать особо. Но раньше остановимся на разсмотрѣніи верхнихъ палатъ въ нѣкоторыхъ другихъ государствахъ, именно въ Испаніи и Бразиліи, которыя относительно состава своихъ верхнихъ палатъ представляютъ особенности.

1. Въ настоящее время въ Испаніи верхняя палата называется сенатомъ. Организація его установлена конституціею 1876 года и особымъ закономъ о выборахъ въ сенатъ. Составъ его опредѣляется тремя принципами: наслѣдственности, королевскаго назначенія и выборнымъ, при чемъ каждая категорія лицъ, тѣмъ или инымъ путемъ получившихъ доступъ въ сенатъ, является рѣзко обособленной одна отъ другой, чего нѣтъ, напр., въ Германіи, гдѣ извѣстнымъ союзамъ принадлежитъ право рекомендовать депутатовъ въ верхнюю палату, а королю—право назначать туда лицъ, рекомендованныхъ союзами, такъ что въ ней, какъ видимъ, выборное начало смѣшано съ началомъ королевскаго назначенія. Напротивъ, члены испанскаго сената распредѣляются по категоріямъ. Сенатъ состоитъ изъ 360 лицъ, изъ коихъ 180 засѣдаютъ или наслѣдственно по праву, или по королевскому назначенію, а 180 должны быть избранными. Составъ коллегій и избирательныхъ совѣтовъ и условія для права быть избраннымъ опредѣляются избирательнымъ закономъ 1877 г. Въ составъ сената входятъ слѣдующіе элементы, составляющіе классъ

сенаторовъ по праву: наслѣдственные пэры (къ которымъ принадлежатъ и принцы крови: совершеннолѣтній сынъ короля, сыновья наслѣдника престола) и испанскіе гранды въ томъ случаѣ, если они: 1) не состоятъ подданными другихъ державъ (титулъ испанскаго гранда можетъ быть пожалованъ и подданнымъ иностранной державы: такъ, извѣстный Меттернихъ былъ грандомъ 1-го класса), и 2) если они имѣютъ съ недвижимаго имущества доходъ minimum въ 60.000 пезетъ. Нѣкоторые члены призываются въ засѣданіе совѣта ex officio, таковы: главнокомандующій арміей, генералъ-капитаны, адмиралы флота, патріархъ Индіи, епископы и нѣкоторыя важныя должностныя лица. Остальное число сенаторовъ этой категоріи можетъ быть восполнено по королевскому назначенію, однако съ тѣмъ непремѣннымъ условіемъ, чтобы число лицъ этой категоріи не превышало 180. Остальные 180 сенаторовъ должны быть избраны, и притомъ особымъ порядкомъ: они избираются на 10 лѣтъ, но съ частичнымъ обновленіемъ черезъ каждыя 5 лѣтъ. Затѣмъ, чтобы имѣть право быть избраннымъ въ сенатъ, нужно соединять въ себѣ общія условія для права быть представителемъ (одинаковыя и для депутатовъ нижней палаты) и специальныя условія, къ которымъ относятся 35-лѣтній возрастъ, извѣстная имущественная состоятельность (мы видѣли, что для лица, претендующаго на званіе сенатора, требуется опредѣленный доходъ съ свободнаго отъ залога недвижимаго имущества). Сенаторы не могутъ получать никакихъ высшихъ должностей, титуловъ и знаковъ отличія, пока кортесы не будутъ въ сборѣ и не провѣрятъ депутатскихъ полномочій.

2. Бразильская верхняя палата представляетъ соединеніе системы назначенія съ системою выборовъ. Бразильскій сенатъ образуется изъ пожизненныхъ сенаторовъ, назначаемыхъ императоромъ изъ числа 3-хъ кандидатовъ, которые избираются населеніемъ каждой провинціи (ихъ 20). При семъ число сенаторовъ должно быть наполовину меньше числа депутатовъ, посылаемыхъ въ нижнюю палату, и въ тѣхъ случаяхъ, если провинція посылаетъ нечетное число депутатовъ, то для опредѣленія численности сенаторовъ, представляющихъ эту провинцію, берется половина отъ ближайшаго меньшаго четнаго числа, напр., если провинція посылаетъ 11 членовъ, то берется половина отъ 10, т.-е. 5 членовъ. Каждая провинція посылаетъ непремѣнно не менѣе одного сенатора. Выборы сенаторовъ производятся тѣмъ же порядкомъ, какъ и выборы депутатовъ, но съ извѣстными особенностями. Именно, сенаторы могутъ быть избираемы изъ числа лицъ, достигшихъ 40-лѣтняго возраста и выдающихся своими занятіями, достоинствами и заслугами.

Какъ видимъ, эти признаки, опредѣляющіе категорію лицъ, могущихъ быть сенаторами, довольно неопредѣленны, такъ какъ опредѣленіе ихъ подлежитъ субъективной оцѣнкѣ. Затѣмъ, претендентъ на званіе сенатора долженъ обладать ежегоднымъ доходомъ въ 800 т. рейсовъ (2.250 франковъ); но такъ какъ эта цифра, вслѣдствіе девалюаціи денежной единицы въ Бразиліи, оказалась низкою, то съ 1881 года для полученія сенаторскаго званія требуется 1.600 т. рейсовъ (4.545 фр.) ежегоднаго дохода. Этотъ доходъ долженъ быть получаемъ съ недвижимой собственности, промышленныхъ и торговыхъ предпріятій или отъ должности, т.-е. отъ жалованія. На каждую сенаторскую вакансію провинція избираетъ 3-хъ кандидатовъ, изъ которыхъ императоръ назначаетъ одного, при чемъ назначенный отправляетъ свою должность пожизненно. Всѣхъ сенаторовъ въ настоящее время въ Бразиліи 58.

VIII. Перейдемъ теперь къ разсмотрѣнію нѣмецкихъ государствъ, гдѣ система состава верхнихъ палатъ представляетъ существенныя особенности, для пониманія которыхъ предварительно надлежитъ сдѣлать нѣкоторыя общія замѣчанія. Вообще можно сказать, что если нижнія палаты въ большей части германскихъ государствъ образовались по началамъ современнаго народнаго представительства, то въ устройствѣ верхнихъ, по мнѣнію нѣмецкихъ ученыхъ, какъ, напр., Винтера и Констан. Франтца, можно видѣть нѣкоторое отраженіе старыхъ земскихъ чиновъ. Поэтому мы должны остановиться на подробномъ разсмотрѣніи состава верхнихъ палатъ въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ съ цѣлью рѣшить единственно относительно этихъ палатъ возникающій вопросъ о томъ, почему именно эти палаты въ настоящее время не имѣютъ никакого значенія.

Винтеръ, опредѣляя и характеризуя составъ верхнихъ нѣмецкихъ палатъ, говоритъ слѣдующее: что нѣмецкая система не противопоставляетъ, какъ въ иныхъ государствахъ, напр., въ Англіи, палату аристократическую (верхнюю) палатѣ демократической (нижней). Въ Германіи обѣ палаты отличаются другъ отъ друга не столько своимъ составомъ, сколько эпохами ихъ возникновенія: нижняя палата относится къ XIX столѣтію, а верхняя палата принадлежитъ XVII вѣку, т.-е. верхнія нѣмецкія палаты образовались, главнымъ образомъ, изъ представителей фамилій, имѣвшихъ нѣкогда верховныя владѣтельныя права, т.-е. изъ такъ называемыхъ медіатизированныхъ князей, Standesherren, или изъ лицъ, принадлежавшихъ къ имперской знати, къ имперскому рыцарству, или къ мѣстной феодальной знати, имѣвшей право непосредственнаго голоса въ составѣ курій

старыхъ земскихъ чиновъ. Видимыми и существенными признаками принадлежности къ одной изъ этихъ категорій лицъ является владѣніе привилегированными имуществами, рыцарскими имѣніями (Rittergut), наслѣдуемыми на особыхъ правахъ. Къ этому основному элементу состава верхнихъ палатъ впослѣдствіи присоединяется и другой, значительно видоизмѣнившій основной принципъ, но приведенный съ нимъ въ соотвѣтствіе. Такъ, мы встрѣчаемся съ королевскимъ назначеніемъ и даже съ извѣстнымъ видомъ выборной верхней палаты. Но то и другое начало — назначеніе и выборы — поставлено въ границы общихъ требованій, вытекающихъ изъ указаннаго основного элемента, который придавалъ специфическій характеръ всему составу верхней палаты. Слѣдовательно, верхнія палаты германскихъ государствъ—извѣстная дань прошлому; онѣ не являются совокупностью дѣятельныхъ и способныхъ органовъ аристократіи, какова, напр., до извѣстной степени, въ Англіи палата лордовъ; въ нихъ отводится мѣсто лицамъ особыхъ фамилій и классовъ, сохранившихъ особыя гражданскія, имущественныя права, какъ уцѣлѣвшій слѣдъ тѣхъ политическихъ правъ и того политическаго значенія, которымъ эти фамиліи и классы когда то пользовались. Этимъ и объясняется слабое значеніе верхнихъ палатъ въ Германіи и враждебное къ нимъ отношеніе писателей, не только демократическихъ, но и просто либеральнаго направленія. Такъ, напр., извѣстный Карлъ Рихтеръ (написавшій двухтомное сочиненіе подъ заглавіемъ: *Staats-und Gesellschafts-Recht der französischen Revolution*) на стр. 386 тома I своего сочиненія относительно Пруссіи говоритъ: „безсильное, бѣдное и незначительное дворянство, находящееся въ палатѣ господъ (Herrenhaus), является излишнимъ представительствомъ и такою не важною частью государственнаго управленія, которая не имѣетъ ни другого права, ни другой силы, кромѣ расположенія къ нему правительства".

Палаты этого типа (нѣмецкаго) явились первоначально въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ въ началѣ XIX столѣтія была введена система конституціоннаго устройства (напр., въ Баваріи, Виртембергѣ, Гессенъ-Дармштадтѣ и др.).

Въ Баваріи верхняя палата носитъ названіе Kammer der Reichsräthe. Она состоитъ изъ 72 членовъ, изъ коихъ 53 засѣдаютъ наслѣдственно, 15—пожизненно и 4 ex officio. Слѣдовательно, большая часть состава баварской верхней палаты состоитъ изъ наслѣдственныхъ членовъ, чѣмъ и опредѣляется общій характеръ этой палаты. Ст. 2 титула VI баварской конституціи говоритъ, что палата должна состоять изъ слѣдующихъ категорій: 1) изъ совер-

шеннолѣтнихъ принцевъ королевскаго дома; 2) изъ лицъ, занимающихъ коронныя должности королевства (ихъ 4 и онѣ считаются почетными и наслѣдственными въ извѣстной фамиліи); 3) изъ 2-хъ архіепископовъ; 4) изъ главъ имперскихъ дворянскихъ фамилій; 5) изъ епископа, назначаемаго королемъ, и президента протестантской генеральной консисторіи и, наконецъ, 6) изъ лицъ, назначаемыхъ королемъ за услуги, оказанныя государству, пожизненно или наслѣдственно. Первая и вторая категорія лицъ, входящихъ въ составъ верхней палаты, не опредѣляетъ ея характера, ибо для принцевъ королевскаго дома право засѣдать въ этой палатѣ является правомъ только почетнымъ; для коронныхъ должностныхъ лицъ — тоже. Поэтому законъ 9 марта 1828 года постановилъ, чтобы лица этихъ двухъ категорій не причислялись ни къ наслѣдственнымъ, ни къ пожизненнымъ членамъ палаты. Остальныя категоріи состоятъ изъ лицъ, засѣдающихъ въ палатѣ наслѣдственно, пожизненно и ex officio. Къ засѣдающимъ ex officio относятся 3 лица: 2 архіепископа католической церкви и президентъ протестантской консисторіи. На основаніи ст. 4 титула VI конституціи, число пожизненныхъ членовъ, засѣдающихъ въ верхней палатѣ по королевскому назначенію, не должно превышать $^1/_3$ членовъ наслѣдственныхъ. Наиболѣе многочисленной является категорія наслѣдственныхъ членовъ, которые берутся изъ главъ медіатизированныхъ княжескихъ и графскихъ фамилій, пока они владѣютъ своими привилегированными имуществами, и изъ лицъ, получающихъ это право (т.-е. право состоять наслѣд. членомъ палаты) отъ короля; но послѣдній можетъ жаловать это право не всѣмъ, кому желаетъ, а только лицамъ рыцарскихъ фамилій, которыя владѣютъ рыцарскими имѣніями (Rittergut), обложенными 300 гульденами поземельнаго налога, и которыя наслѣдуютъ въ нихъ въ порядкѣ агнатическомъ, по праву первородства.

Аналогическій составъ верхней палаты представляетъ виртембергская и баденская конституціи. Въ Баденѣ кромѣ наслѣдственныхъ членовъ и членовъ, засѣдающихъ ex officio, имѣются въ составѣ верхней палаты выборные члены только отъ привилегированныхъ корпорацій, такъ, напримѣръ, отъ университетовъ, которые имѣютъ право посылать 2-хъ депутатовъ. Въ настоящее время (1884 г.) въ Баденѣ 29 членовъ верхней палаты, изъ коихъ 10 наслѣдственныхъ и 7 пожизненныхъ.

Самый сложный составъ представляетъ саксонская верхняя палата, гдѣ лица, имѣющія право засѣдать въ ней, не считая принцевъ королевскаго дома, группируются по 16 различнымъ категоріямъ; но число этихъ категорій уменьшается тѣмъ, что большин-

ство этихъ пунктовъ саксонской конституціи прямо называетъ фамиліи, которымъ предоставляется право засѣдать въ верхней палатѣ.

Эти конституціи установились съ самаго начала введенія представительныхъ учрежденій въ Германіи, т.-е. до 1830 года, какъ въ Баваріи, Баденѣ, Гессенъ-Дармштадтѣ и Виртембергѣ, или въ 30-хъ годахъ, какъ въ Саксоніи.

Въ Пруссіи происхожденіе верхней палаты представляется болѣе сложнымъ, ибо конституція явилась здѣсь подъ дѣйствіемъ революціи 1848 года, и идеи, преобладавшія въ учредительномъ собраніи, представлялись мало сходными съ идеями, подъ вліяніемъ которыхъ образовались начала народнаго представительства въ 20-хъ или 30-хъ годахъ. Поэтому учредительное собраніе 1848 года въ основаніе организаціи верхней палаты положило иной принципъ: именно, по конституціи этого года верхняя палата должна была состоять изъ лицъ, избранныхъ мѣстными собраніями: провинціями, округами и уѣздами. Но примѣненіе этой системы встрѣтило затрудненія и, несмотря на то, что прусскій ландтагъ и прусское правительство приступили къ трудному вопросу объ организаціи верхней палаты, результатовъ отъ этой совмѣстной дѣятельности не получилось, такъ что въ концѣ концовъ по закону 7 мая 1853 г. прусскому королю предоставлено было право посредствомъ Verordnung опредѣлить составъ верхней палаты, и королевское распоряженіе по этому предмету получило силу закона. Verordnung 12 октября 1854 г., начинающаяся словами: „Мы, Фридрихъ-Вильгельмъ, Б. м., постановляемъ, что“ и т. д., въ самомъ началѣ опредѣляетъ, что первая (верхняя) палата состоитъ: 1) „изъ принцевъ нашего королевскаго дома, которыхъ мы, по достиженію ими, согласно фамильнымъ законамъ нашего дома, совершеннолѣтія, будемъ призывать въ составъ этой верхней палаты“ (слѣдовательно, принцы засѣдаютъ не по праву); 2) изъ лицъ, засѣдающихъ по праву наслѣдства, и 3) изъ лицъ, которыя назначаются пожизненно королемъ.—Тутъ необходимо обратить главное вниманіе на 2-й и 3-й пункты, слѣдовательно, на лицъ, которыя имѣютъ право засѣдать наслѣдственно, и на лицъ, призываемыхъ съ правомъ пожизненнаго засѣданія. Къ первой категоріи относятся: 1) глава княжескаго дома Гогенцоллернъ-Зигмарингенскаго; 2) Standesherren, имѣющіе право на привилегіи по союзному акту Германіи 8 іюня 1815 г., наконецъ, 3) „прочіе графы, князья и господа (Herren), которые были призываемы нами (т.-е. королемъ) въ составъ куріи господъ соединеннаго ландтага 1847 года“ (этотъ ландтагъ непосредственно предшествовалъ революціи 1848 года и получилъ названіе соединеннаго ландтага потому, что

онъ состоялъ изъ представителей отдѣльныхъ провинцій, которыя имѣли свои мѣстные ландтаги). Этотъ ландтагъ былъ образованъ примѣнительно къ средневѣковымъ порядкамъ, и въ немъ имѣлась особая курія господъ (Herrencurie). Слѣдовательно, тѣ лица, которыя имѣли уже право засѣдать въ Herrencurie, имѣютъ также право засѣдать и въ верхней палатѣ Пруссіи.—Сверхъ того, это право получаютъ лица, которымъ оно будетъ дано, въ силу особаго распоряженія короля, durch besondere Verordnung; право королевскаго пожалованія опредѣляется извѣстными условіями въ томъ смыслѣ, что пожалованіе можетъ быть дано только лицамъ извѣстныхъ категорій, которыя и исчисляются въ Verordnung короля. Именно, пожизненно призываются къ участію въ верхней палатѣ: 1) тѣ лица, которыя будутъ рекомендованы королю по правиламъ (о которыхъ мы скажемъ ниже); далѣе, 2) лица, занимающія 4 высшія государственныя должности въ королевствѣ Пруссіи, и, наконецъ, 3) тѣ лица, „которыхъ мы (т.-е. король) по особому довѣрію къ нимъ изберемъ". Такимъ образомъ, въ составъ пожизненно засѣдающихъ лицъ входятъ: 1) ex officio 4 лица высшихъ королевскихъ должностей; 2) лица, возводимыя въ это званіе (члена палаты господъ) королемъ, и, наконецъ, 3) лица рекомендованныя. Надо замѣтить, что въ этомъ послѣднемъ пунктѣ лежитъ вся суть состава верхней прусской палаты; всѣ остальные имѣютъ характеръ какъ бы приставки, дополненія къ этому основному положенію, которое опредѣляетъ составъ палаты. Право рекомендаціи принадлежитъ: 1) лицамъ, которыя владѣютъ особенными имѣніями и образуютъ между собою союзъ на основаніи особаго закона и расписанія, изданнаго позже (10 ноября 1865 г.); 2) союзамъ лицъ, принадлежащихъ къ благороднымъ фамиліямъ и владѣющихъ имуществами, наслѣдуемыми по особымъ законамъ; 3) союзамъ собственниковъ, на имущество которыхъ распространены особые законы о владѣніи и наслѣдованіи; 4) университетамъ и, наконецъ, 5) городамъ. — Такимъ образомъ, эти §§ 4 и 5 Verordnung 1854 года, исчисляющіе союзы, которые имѣютъ право представлять королю своихъ кандидатовъ, переносятъ центръ тяжести состава Herrenhaus не въ высшій, а въ средній дворянскій классъ. И съ этой точки зрѣнія верхняя прусская палата сдѣлалась предметомъ возраженій и критики лицъ даже строго-консервативнаго направленія, каковъ, напр., Трейчке, который, разсматривая этотъ составъ верхней палаты, указываетъ, что королевская Verordnung 1854 года хотѣла дать особенное значеніе и просторъ въ верхней палатѣ среднему дворянству, которое (по мнѣнію Трейчке) въ Пруссіи не можетъ имѣть никакого самостоятельнаго значенія въ государствѣ.

Трейчке не отрицаетъ за нимъ заслугъ на поприщѣ государственной службы, но онъ говоритъ, что этотъ элементъ дворянскаго сословія важенъ и полезенъ, какъ элементъ служебный, дѣйствующій, такъ сказать, подъ предводительствомъ короля. Но этому элементу не для чего создавать особое положеніе и какъ бы особые сословные интересы, которыхъ у него или нѣтъ, или которыхъ, если бы они и были, онъ не могъ бы осуществить, такъ какъ они разошлись бы съ общегосударственными интересами.—И дѣйствительно, въ теченіе 30 лѣтъ своего существованія, прусская палата господъ никогда не играла замѣтной роли и не являлась самостоятельнымъ элементомъ прусскаго государственнаго устройства.

Несмотря на этотъ печальный опытъ Германіи, и Австрія, конституція которой появилась позднѣе, именно въ 1867 году, свою верхнюю палату, которая и здѣсь также называется Herrenhaus, опредѣляетъ примѣнительно къ разсмотрѣннымъ началамъ. Именно, австрійскій Herrenhaus состоитъ изъ 3-хъ категорій лицъ: 1) по рожденію въ немъ имѣютъ право засѣдать совершеннолѣтніе принцы королевскаго дома; далѣе 2) ex officio въ немъ засѣдаютъ архіепископы и епископы католической церкви, т.-е. тѣ прелаты, которые носятъ названіе князей церкви съ титуломъ monseigneur; 3) прочія лица призываются императоромъ и распадаются на слѣдующія категоріи: а) на категорію совершеннолѣтнихъ главъ знатныхъ семействъ, владѣющихъ опредѣленными въ законѣ земельными имуществами, которымъ присвоиваются извѣстныя привилегіи и которыя должны быть наслѣдуемы въ агнатическомъ порядкѣ, по праву первородства; б) затѣмъ къ пожизненному засѣданію императоръ можетъ призывать тѣхъ австрійскихъ гражданъ, которые оказали услуги или государству, или церкви, наукѣ или искусству. И въ этомъ отношеніи императоръ не связанъ никакими условіями и опредѣленными постановленіями.

Таковы особенныя группы, входящія въ составъ верхнихъ палатъ, которыя существуютъ въ Германіи и представляютъ промежуточный типъ. Въ Германіи видоизмѣненія общественнаго положенія и примѣненіе демократическихъ началъ, главнымъ образомъ, гражданскаго равенства, не шло на практикѣ такъ далеко, какъ въ другихъ государствахъ, напр., въ Голландіи, Норвегіи, Швеціи и т. п. Вслѣдствіе этого, въ Германіи и по сіе время имѣются классы, сохранившіе если не политическое значеніе, то извѣстныя гражданскія привилегіи отъ прежняго времени. Но совокупность этихъ правъ, унаслѣдованныхъ издавна, не даетъ этимъ классамъ такой силы и значенія, при которыхъ они могли бы имѣть вліяніе на ходъ государ-

ственной жизни подобно тому, какъ англійская аристократія. Такимъ образомъ, съ одной стороны, въ Германіи осталось довольно много преданій старины, выразившихся въ сословныхъ отличіяхъ, уцѣлѣвшихъ отъ революціонныхъ бурь 1830 и 1848 годовъ; этимъ объясняется, почему имъ, т.-е. этимъ стариннымъ элементамъ, считали нужнымъ дать особое представительство въ лицѣ второй палаты. Но, съ другой стороны, такъ какъ старая феодальная аристократія въ Германіи не имѣла никакого политическаго значенія, а въ Пруссіи дворянство имѣло чисто служебное значеніе и не имѣло никакого сходства съ дворянскими чинами старинной Испаніи, Венгріи или Англіи, то поэтому верхнія палаты Германіи являются политически безсильными, ибо не имѣютъ подъ собою ни національной почвы, такъ какъ онѣ не выборныя, ни собственной сословной силы, такъ какъ государство цѣнитъ ихъ по служебному характеру, ни даже значенія государственной палаты (въ смыслѣ **Винтера**), такъ какъ онѣ являются не совокупностью лицъ, оказавшихъ услуги на поприщѣ государственнаго управленія.—Эти элементы унаслѣдованной старины являются, такимъ образомъ, нѣкоторою прибавкою къ основному элементу, они состоятъ изъ такихъ классовъ общества, которые утратили свое общественное и политическое значеніе, съ сохраненіемъ лишь нѣкоторыхъ привилегій.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Нижнія палаты.

ГЛАВА I.

Значеніе представительства.

I. Въ отличіе отъ выше разсмотрѣнныхъ элементовъ народнаго представительства, нижнія палаты вездѣ представляются выборными, т.-е. исходящими отъ избранія, если не отъ всѣхъ полноправныхъ гражданъ, то, по крайней мѣрѣ, отъ извѣстнаго ихъ числа, которое по законамъ или по конституціи призывается къ участію въ выборахъ, т.-е. которое по закону облечено политическими правами, между которыми право выбора является первенствующимъ. Вслѣдствіе этого, ученію о нижней палатѣ должно быть предпослано ученіе о выбор-

номъ правѣ, т.-е. о тѣхъ условіяхъ, при которыхъ народъ осуществляетъ право представительства и пользуется имъ.

Нижняя палата является совокупностью народныхъ представителей; слѣдовательно, она является орудіемъ, черезъ которое нація участвуетъ въ отправленіи государственной власти. Съ этой точки зрѣнія, институтъ народнаго представительства является институтомъ сравнительно новымъ: древность не знала представительства. Въ древніе и средніе вѣка въ большинствѣ случаевъ тѣ классы народа, которые держали въ своихъ рукахъ государственную власть, осуществляли ее непосредственно, въ силу личнаго права, присущаго гражданину, пользующемуся политическими правами. Съ этой точки зрѣнія, различіе между аристократіею и демократіею въ древности было различіемъ болѣе количественнымъ, чѣмъ качественнымъ, такъ какъ въ аристократіи, напр., Спарты, участіе въ общественныхъ собраніяхъ принималъ каждый спартіатъ въ силу своего личнаго права, а въ Аѳинахъ народное собраніе было собраніемъ, организованнымъ изъ всѣхъ полноправныхъ гражданъ, записанныхъ въ демы. Напротивъ, новѣйшая форма участія народа заключается въ томъ, что народъ не осуществляетъ непосредственно своихъ правъ, а осуществляетъ ихъ черезъ своихъ представителей. Слѣдовательно, первый вопросъ существенно важный, отъ котораго зависитъ пониманіе всѣхъ формъ участія народа, есть вопросъ о томъ, что̀ такое представительство.

Для опредѣленія свойства представительства должно анализировать существо тѣхъ полномочій, которыя избиратели даютъ избраннымъ или депутатамъ, образующимъ выборную палату. Полномочія эти при болѣе подробномъ анализѣ являются довольно сложными, и потому намъ должно принять въ разсчетъ всѣ стороны этого дѣла, такъ какъ свойствомъ или значеніемъ означенныхъ полномочій можетъ быть опредѣлено значеніе выборнаго права.

Не подлежитъ сомнѣнію, что выборное право, право участвовать въ избраніи депутатовъ, является средствомъ, которое предоставляется каждому отдѣльному избирателю для того, чтобы имѣть представителя и защитника его интересовъ. Слѣдовательно, этой своей стороной выборное право соприкасается съ областью личныхъ интересовъ каждаго гражданина. Черезъ выборы онъ получаетъ возможность указать на то лицо, которое, по его мнѣнію, имѣетъ болѣе всего способности представлять интересы своихъ избирателей, быть ихъ представителемъ. Но это значеніе представительства есть только одинъ изъ элементовъ его общаго значенія.

Если бы мы остановились на томъ, что представитель есть лицо, которое должно представлять интересы избирателей и дѣйствовать

по ихъ порученію въ палатѣ депутатовъ, то мы должны были бы разсматривать самые выборы, какъ извѣстный актъ *довѣренности*, даваемой представителю лицами, которыя сами лично не могутъ участвовать въ палатѣ, для веденія своихъ дѣлъ и защиты своихъ интересовъ. Это логически привело бы насъ къ установленію обязательной инструкціи, которая давалась бы депутату, и на основаніи которой онъ долженъ бы былъ дѣйствовать, если бы хотѣлъ остаться вѣрнымъ своимъ избирателямъ. Ни одна изъ европейскихъ конституцій, однако, не признаетъ такого отношенія избраннаго депутата къ своимъ избирателямъ; именно, всякая избирательная инструкція считается юридически ничтожною. Такъ называемые mandats impératifs признаются nuls et non avenus, т.-е. юридически ничтожными, ибо каждый представитель разсматривается, какъ депутатъ, принадлежащій всей націи. Слѣдовательно, съ точки зрѣнія нынѣшней представительной системы, депутатъ является представителемъ не своихъ избирателей, а частью депутатскаго собранія, которое дѣйствуетъ именемъ всей страны, и въ отношеніи своей дѣятельности, мнѣній и убѣжденій каждый депутатъ, разъ избранный, совершенно свободенъ и долженъ руководиться соображеніями общаго государственнаго блага, а не мѣстными интересами того округа, который избралъ его. Конечно, онъ долженъ принимать въ разсчетъ и мѣстные интересы, но постольку, поскольку они могутъ быть согласованы съ интересами общегосударственными. Если, такимъ образомъ, депутатъ не можетъ быть связанъ инструкціями, если mandat impératif считается ничтожнымъ, то это указываетъ на другія стороны выборнаго полномочія, даваемаго депутатамъ, которыя не могутъ быть выведены изъ пространства порученій, даваемыхъ избирателями своему представителю. Если бы депутатъ разсматривался какъ простой повѣренный своихъ избирателей, то, какъ упомянуто выше, полномочіе его могло бы быть подведено подъ понятіе довѣренности, которую каждое частное лицо даетъ лицу, которому вѣритъ, для веденія его личныхъ дѣлъ. Но при избраніи депутата лицо, подающее голосъ, даетъ ему порученіе представлять не только его личные интересы и защищать его личныя права, но представлять интересы цѣлаго круга лицъ участвовавшихъ въ одномъ и томъ же избирательномъ актѣ. Равнымъ образомъ избиратель даетъ избранному лицу право дѣйствовать не только его именемъ, но и отъ имени цѣлой совокупности лицъ, участвовавшихъ въ округѣ въ тѣхъ же выборахъ. Такъ какъ актомъ избранія устанавливается извѣстное право депутата говорить отъ имени цѣлой совокупности лицъ, право избранія не можетъ быть уподоблено частному полномочію, а имѣетъ общественное значеніе.

Наконецъ, всѣ избиратели даннаго округа, взятые вмѣстѣ, даютъ депутату полномочіе говорить не только именемъ ихъ округа и извѣстнаго числа избирающихъ гражданъ, но отъ имени цѣлой страны, слѣдовательно, даютъ ему власть участвовать въ изданіи законовъ и распоряженій, обязательныхъ для всей націи. Вслѣдствіе этого, черезъ выборы образуется такое собраніе, называющееся нижней палатою, которое является существеннымъ элементомъ государственной власти и постановленія которой обязательны для всей страны безъ различія округовъ.

При такомъ свойствѣ выборнаго права и при такихъ принципахъ представительства, должно имѣть въ виду прежде всего тѣ условія, при которыхъ можетъ быть образовано собраніе, пригодное для отправленія общегосударственныхъ дѣлъ, въ которыхъ народъ не принимаетъ непосредственнаго участія. Поэтому, при разсмотрѣніи условій образованія нижней палаты, слѣдуетъ принимать во вниманіе всѣ общегосударственные интересы, интересы цѣлой націи, т.-е. должно обратить вниманіе, какъ эти общіе интересы будутъ представлены, какъ избранная палата будетъ защищать эти общественные интересы, какія мѣры депутатъ будетъ предпринимать ко благу всей страны.

Итакъ: 1) актъ выбора не можетъ быть подведенъ подъ понятіе довѣренности, даваемой однимъ гражданиномъ другому; 2) онъ не можетъ быть сведенъ къ акту полномочія, даваемаго даже цѣлымъ округомъ. Полномочіе, даваемое депутатамъ, хотя они и избираются по отдѣльнымъ округамъ, является порученіемъ общенаціональнымъ; депутаты представляютъ всю націю, не связаны инструкціями и являются самостоятельнымъ элементомъ государственной власти.

II. Имѣя въ виду эти принципы представительства, можно обратиться къ разсмотрѣнію началъ, по которымъ можетъ и должно быть организовано самое выборное право. Прежде всего разсмотримъ, насколько безусловны тѣ требованія, которыя ведутъ къ установленію всеобщаго выборнаго права, и съ точки зрѣнія которыхъ всякія ограниченія этого права, должны быть устранены, какъ несправедливыя и даже вредныя съ точки зрѣнія общегосударственной пользы. Разсматривая теорію, по которой выборное право должно быть правомъ каждаго гражданcки полноправнаго гражданина, мы, прежде всего, должны разсмотрѣть основанія системы всеобщей подачи голосовъ, т.-е. остановиться на главномъ положеніи этой теоріи — на народномъ суверенитетѣ. Если самодержавіе, суверенитетъ принадлежитъ народу, то само собою разумѣется, что каждый гражданcки полноправный членъ этого народа долженъ принимать участіе въ избраніи; но принципъ народнаго самодержавія не ведетъ къ всеобщему избирательному праву. Въ самомъ дѣлѣ, если выбор-

ное право должно быть выведено изъ начала народнаго суверенитета, то мы, прежде всего, должны усомниться въ необходимости представительства, какъ это и сдѣлалъ Руссо. Образуя суверена изо всѣхъ граждански полноправныхъ лицъ, рѣшеніе и мнѣніе которыхъ образуютъ общую волю, Руссо требуетъ для послѣдней непосредственнаго дѣйствія, по возможности непосредственнаго осуществленія своихъ правъ. Другими словами, Руссо, оставаясь вполнѣ послѣдовательнымъ, требовалъ непосредственной демократіи, т.-е. такой формы правленія, въ которой народъ непосредственно участвуетъ не только въ отправленіи власти учредительной, но и въ изданіи законовъ и всѣхъ тѣхъ актовъ, которые по важности своей разсматриваются въ законодательномъ порядкѣ, и изданіе которыхъ въ государствахъ съ народнымъ представительствомъ принадлежитъ палатамъ. Съ этой точки зрѣнія Руссо отвергалъ представительство: воля, говорилъ онъ, не можетъ быть передаваема; нельзя хотѣть за другого, какъ нельзя жить за другого. Воля есть такой атрибутъ человѣка, который не можетъ быть отдѣляемъ отъ него безъ уничтоженія его личности. Если мы говоримъ, что воля даннаго лица переносится на другое, то лицо перенесшее лишается своей воли и должно поэтому являться безправнымъ. Слѣдовательно, если народъ переноситъ свою волю на собраніе, то онъ самъ теряетъ свою волю и порабощается собраніемъ.

Въ Англіи, говоритъ Руссо, народъ бываетъ свободнымъ только тогда, когда онъ избираетъ депутатовъ, а затѣмъ онъ остается безъ воли и безъ правъ на все то время, пока продолжаются полномочія депутатовъ парламента.

Но примѣненіе непосредственной демократіи возможно только въ небольшихъ государствахъ, и всякая большая страна по необходимости прибѣгаетъ къ представительству. Кромѣ того, воззрѣніе Руссо невѣрно и въ томъ отношеніи, что народъ, при избраніи депутатовъ, вовсе не переноситъ, какъ онъ думалъ, своей воли на депутатовъ, но лишь избираетъ лицъ, поскольку они способны къ отправленію государственныхъ дѣлъ и къ управленію, т.-е. совершаетъ актъ избранія исполнителей опредѣленныхъ функцій власти, т.-е. такой же актъ, какой мы видимъ, напр., при избраніи исполнительныхъ должностныхъ лицъ, поскольку они выбираются. Въ данномъ случаѣ народъ указываетъ на лицъ, способныхъ управлять, точно такъ же, какъ при выборѣ судей указываетъ лицъ, способныхъ къ отправленію правосудія, а при избраніи депутатовъ—на лицъ, способныхъ законодательствовать. Руссо былъ введенъ въ заблужденіе словомъ „представительство" (représentation); но представители не представляютъ воли своихъ избирателей, а суть лица, получившія отъ нихъ полномочіе на веденіе государственныхъ дѣлъ.

Но мнѣніе Руссо, по крайней мѣрѣ, послѣдовательно, ибо онъ, исходя изъ принципа народнаго самодержавія и единства общей воли, отвергалъ народное представительство. Оставаясь послѣдовательнымъ, можно требовать для представителей обязательныхъ инструкцій, каковыя являются также формою непосредственнаго участія и дѣятельности народа въ отправленіи функцій государственной власти и управленія: народъ въ этомъ случаѣ не участвуетъ непосредственно, а черезъ уполномоченныхъ лицъ, которыя дѣйствуютъ по даннымъ имъ обязательнымъ инструкціямъ. Но принципъ обязательной инструкціи не былъ бы согласенъ съ началомъ государственнаго единства, ибо каждый округъ, избирающій депутата, имѣлъ бы свою суверенную волю, и въ этомъ случаѣ депутатъ въ собраніи не могъ бы сдѣлать никакой уступки, не могъ бы придти ни къ какому соглашенію съ другими депутатами, не получивъ на то разрѣшенія отъ своихъ избирателей. Понятно, что этимъ устранилась бы возможность всякаго общаго законодательства и всякаго веденія общихъ дѣлъ, согласно требованію государственнаго интереса, а не интересовъ отдѣльныхъ мѣстъ или даже классовъ народонаселенія. Даже въ федеративныхъ государствахъ, каковы, напр., Сѣв.-Амер. Соед. Штаты мы видимъ примѣненіе тѣхъ же началъ: депутаты не связаны обязательными инструкціями. Даже въ американскомъ сенатѣ, который долженъ представлять собою федеративное начало, дѣла рѣшаются не соглашеніемъ отдѣльныхъ штатовъ, а большинствомъ голосовъ, въ подачѣ которыхъ сенаторы столь же свободны, какъ и депутаты. Если принципъ обязательныхъ инструкцій не допускается даже въ федеративныхъ государствахъ, то съ тѣмъ большимъ правомъ онъ не примѣнимъ къ государствамъ, допускающимъ политическую централизацію и государственное единство.

Если, такимъ образомъ, самый принципъ всеобщей подачи голосовъ не можетъ быть обоснованъ на началахъ народнаго суверенитета, какъ его понималъ Руссо, то онъ можетъ быть доказанъ и обоснованъ на началахъ государственной пользы и цѣлесообразности. И, дѣйствительно, мы видимъ, что въ большинствѣ современныхъ европейскихъ государствъ или вводится система всеобщей подачи голосовъ, или происходитъ постепенное пониженіе такъ называемаго избирательнаго ценза. Но, останавливаясь на этомъ явленіи, мы можемъ видѣть въ немъ не извѣстную уступку тѣмъ или инымъ принципамъ, но результатъ историческаго развитія европейскихъ обществъ, хотя это развитіе не исключало и системъ противоположныхъ. Чтобы имѣть возможность судить, насколько было трудно примѣнить или даже провозгласить систему всеобщей подачи голосовъ, мы остановимся на разсмотрѣніи тѣхъ выгодъ и невыгодъ,

которыя могутъ быть соединены съ этой системой. Что касается выгодъ, то нельзя не признать, что постепенное примѣненіе всеобщей подачи голосовъ или, по крайней мѣрѣ, пониженіе избирательнаго ценза при современныхъ условіяхъ европейскихъ государствъ является неизбѣжнымъ, такъ какъ самая организація общества, самый строй его принимаетъ все болѣе и болѣе демократическій характеръ.

III. Движеніе, начавшееся съ 1789 года, со временъ первой французской революціи, было направлено именно противъ привилегированнаго сословія. Въ то время во Франціи были отмѣнены сословія, имѣвшія вѣковое значеніе, тѣ сословія, за которыми были, кромѣ матеріальной силы, давнія историческія преданія и несомнѣнный нравственный авторитетъ, каковы, напр., старое дворянство и духовенство. Послѣ 1789 года главнымъ господствующимъ классомъ явилась буржуазія—среднее сословіе. Но различіе между ней и остальнымъ народомъ не было принципіальнымъ и особенно не имѣло юридическаго характера; различіе было чисто фактическое: въ степени богатства, образованія и т. п. Между тѣмъ эта буржуазія провозгласила начала равноправности въ области гражданской и политической. Поэтому всякое ограниченіе прямого участія народа въ отправленіи государственныхъ дѣлъ могло имѣть лишь временное значеніе, а не значеніе прочно установившагося начала. Развитіе демократическихъ началъ въ обществѣ было настолько быстро и сила демократіи настолько велика, что трудно было ожидать сопротивленія этимъ началамъ отъ буржуазіи, которая къ тому же не имѣла ни тѣхъ средствъ, ни тѣхъ историческихъ преданій, которыя были подъ руками у старыхъ французскихъ сословій. Въ силу этого, участіе бо̀льшихъ массъ народонаселенія въ отправленіи государственной власти стало неизбѣжнымъ. Примѣненіе системы всеобщей подачи голосовъ явилось результатомъ не только простого развитія демократическихъ началъ, но и какъ результатъ извѣстныхъ соображеній о болѣе совершенномъ устройствѣ и большей устойчивости государственнаго порядка, такъ какъ государственный порядокъ, основанный на политическомъ господствѣ одного класса надъ другимъ, изъ всѣхъ формъ государственнаго устройства есть форма наименѣе устойчивая.

Политическія привилегіи возникшей буржуазіи обусловливались имущественнымъ цензомъ и, при значительности его, напр., во Франціи, кругъ лицъ, принимавшихъ участіе въ избраніи депутатовъ, былъ настолько не великъ, что, сравнительно съ остальною массою народа, цифра избирателей была ничтожна. Такъ, при Людовикѣ-Филиппѣ общее число избирателей не превышало 225 тыс.; между

тѣмъ какъ при всеобщей подачѣ голосовъ въ той же Франціи и въ то же самое время число ихъ доходило бы до 6 мил. Слѣдовательно, въ указанное время къ избирательной урнѣ допускалось, вмѣсто 6 мил., лишь 225 тыс. избирателей. Это указываетъ на несообразность принятой системы, которая къ тому же не въ силахъ была и поддержать іюльскую монархію, несмотря на всѣ свободныя политическія формы послѣдней. Поэтому, для большей устойчивости новыхъ представительныхъ государствъ, для того, чтобы народное представительство имѣло дѣйствительную точку опоры въ массѣ народонаселенія, расширеніе избирательнаго права и даже введеніе всеобщей подачи голосовъ представляется неизбѣжнымъ. И дѣйствительно, избирательный цензъ, когда то высокій во многихъ государствахъ, понижается повсемѣстно, а государства новаго образованія прямо устанавливаютъ выборное право въ широкихъ размѣрахъ. Такъ, при образованіи сѣверо-германскаго союза въ 1867 году, когда вопросъ о системѣ представительства разсматривался и обсуждался въ рейхстагѣ, само правительство, въ лицѣ гр. Бисмарка, настаивало на введеніи прямой и всеобщей подачи голосовъ, какъ единственно удобной для Германіи системы, внѣ которой возможны лишь искусственныя комбинаціи, терпящія въ большинствѣ случаевъ крушеніе.

Этихъ двухъ обстоятельствъ достаточно для уразумѣнія причинъ, почему повсюду происходитъ пониженіе избирательнаго ценза: пониженіе его въ Италіи въ 1882 году, билль Гладстона 1884 г., система прямой и всеобщей подачи голосовъ въ Германіи, пониженіе избирательнаго ценза въ 1873 и слѣдующихъ годахъ въ Австріи и Венгріи, — словомъ, демократизація избирательнаго права и народнаго представительства является въ настоящее время фактомъ, не подлежащимъ никакому сомнѣнію. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, необходимо имѣть въ виду и тѣ условія, которыя могутъ воспрепятствовать благопріятнымъ результатамъ этой системы. Если страна управляется черезъ народное представительство, то послѣднее, чтобы удовлетворить своему назначенію, должно содержать въ себѣ лучшіе элементы страны. Д. С. Милль, въ своихъ *Размышленіяхъ о представительномъ правленіи*, видитъ въ представительной системѣ ту выгоду, что черезъ нее къ государственному управленію призываются лучшія силы страны, что при ней требуется участіе элементовъ общества наиболѣе образованныхъ, наиболѣе преданныхъ государственнымъ и общественнымъ интересамъ и наиболѣе, слѣдовательно, способныхъ вести государство къ благосостоянію. Но этимъ еще не устраняются всѣ сомнѣнія, ибо возникаетъ вопросъ о томъ, насколько эти существенныя условія могутъ быть исполнены при прямой и всеобщей подачѣ голосовъ.

При образованіи представительныхъ учрежденій предполагается подборъ способныхъ лицъ, въ рукахъ которыхъ находится завѣдываніе государственными дѣлами. Этотъ подборъ совершается очень различно въ различныхъ странахъ и государствахъ. При аристократической формѣ государственнаго устройства, наслѣдственная аристократія является тѣмъ политическимъ классомъ общества, который имѣетъ свое спеціальное назначеніе быть призваннымъ къ участію въ государственныхъ дѣлахъ, къ государственному управленію. Въ государствахъ, не имѣющихъ привилегированной аристократіи, этотъ подборъ лучшихъ лицъ въ народномъ представительствѣ совершается черезъ конкуренцію между отдѣльными классами общества, между отдѣльными личностями разныхъ направленій и партій, слѣдовательно — въ условіяхъ борьбы и конкуренціи. А всякій успѣхъ, пріобрѣтаемый при борьбѣ, предполагаетъ извѣстное неравенство въ способностяхъ; т.-е. въ данномъ случаѣ — неравенство въ силѣ политическаго убѣжденія, въ политической опытности, въ нравственныхъ качествахъ и т. п. Слѣдовательно, за тѣмъ, кто остается побѣдителемъ въ этой борьбѣ, подборъ, совершающійся въ условіяхъ конкуренціи, предполагаетъ извѣстныя преимущества образованія, политической опытности и т. д. Между тѣмъ, при системѣ всеобщей подачи голосовъ, основанной на принципѣ демократическомъ, начало равенства гражданъ есть первое правило, которое обыкновенно примѣняется, такъ что при этой системѣ гораздо труднѣе пройти въ палату депутатовъ лицу болѣе способному, свѣдущему и опытному, чѣмъ при другой системѣ, напр., при системѣ выборовъ, ограниченныхъ избирательнымъ цензомъ. Какъ ни много можно привести доводовъ и возраженій противъ системы ценза, исключающей массу населенія отъ участія въ выборахъ, но они значительно умаляются, если принять во вниманіе и оборотную сторону этой системы, именно то, что при ней образуется тотъ классъ общества, который наиболѣе способенъ и склоненъ жить политическою жизнью, къ чему народная масса, въ особенности матеріально бѣдная и непросвѣщенная, не способна. Къ тому же при примѣненіи всеобщей подачи голосовъ все-таки остается вліяніе этихъ политическихъ классовъ, сложившихся издавна и обладающихъ вліяніемъ разнаго рода: богатства, образованія и т. п. Измѣняются лишь пути, которыми они дѣйствуютъ для достиженія своей цѣли: вмѣсто того, чтобы имѣть, какъ прежде, по закону исключительное право избирать депутатовъ, эти классы изобрѣтаютъ теперь для воздѣйствія на толпу всякіе способы, не всегда къ тому же похвальные, такъ что при извѣстномъ уровнѣ народнаго образованія возможно, что масса избирателей сдѣлается игрушкою всевозможныхъ вліяній.

IV. Это обстоятельство приводитъ насъ къ необходимости разсмотрѣть условія, при которыхъ всеобщая подача голосовъ не можетъ приносить тѣхъ результатовъ, которыхъ обыкновенно отъ нея ожидаютъ.

Прежде всего, для примѣненія всеобщей подачи голосовъ необходимо, чтобы масса народа была дѣйствительно заинтересована въ ходѣ политическихъ дѣлъ настолько, чтобы, по крайней мѣрѣ, значительное большинство избирателей принимало участіе въ выборахъ. Въ противномъ случаѣ выборы являются результатомъ побѣды одной наиболѣе дѣятельной партіи, или получаются чисто случайные выборы. Изъ нижеслѣдующихъ статистическихъ данныхъ Германской имперіи можно видѣть, насколько, послѣ провозглашенія имперіи, избиратели пользовались своимъ правомъ. Такъ, въ 1871 году, послѣ провозглашенія имперіи, среднимъ числомъ принимало участіе въ выборахъ 51% избирателей. Въ нѣкоторыхъ округахъ это участіе избирателей выражается въ самыхъ ничтожныхъ цифрахъ; такъ напр., въ 28 округахъ участіе принимало въ этомъ году всего 30%; затѣмъ только въ 10 округахъ—болѣе 80%. Въ 1874 году принимало участіе 61%; въ выборахъ 1876 г.—60,6%; въ 1878 г.—63%; въ 1881 г.—56%.

Затѣмъ исторія всеобщей подачи голосовъ во Франціи показываетъ, что со времени 1848 года и здѣсь не болѣе высокій % принимаетъ участіе въ выборахъ, несмотря на то, что сама революція 1848 года была совершена отчасти изъ за всеобщей подачи голосовъ. Именно: въ 1848 году принимали участіе 83% для выбора депутатовъ учредительнаго собранія; для выбора же президента республики, который по конституціи 1848 года избирался посредствомъ всеобщей подачи голосовъ, принимали участіе 75%; въ избраніи депутатовъ въ законодательное собраніе 1849 года принимали участіе 68%; большій % участвовалъ въ плебесцитѣ 1851 года, давшемъ власть Наполеону III; въ этомъ плебесцитѣ, который совершался подъ давленіемъ администраціи, участвовало 82%. Но затѣмъ вся власть была отдана Наполеону, и когда, слѣдовательно, рвеніе администраціи значительно уменьшилось, законодательный корпусъ 1852 года былъ избранъ при участіи 63% избирателей. Сообразно колебаніямъ внутренней политики, которыя испытывала Франція во время второй имперіи, участіе это то понижалось, то повышалось. Такъ, въ 1852 году, когда народъ былъ призванъ къ плебесциту для провозглашенія имперіи, то подъ усиленнымъ давленіемъ администраціи удалось привлечь къ участію въ этомъ плебесцитѣ 79%; въ избраніи же законодательнаго корпуса 1852 года приняло участіе

56%. Затѣмъ во Франціи начинается нѣкоторое пробужденіе отъ обаянія второй имперіи, и въ выборахъ 1863 года, которые прошли сравнительно шумно и принесли въ законодательный корпусъ 5 членовъ оппозиціи, участвовало 72% избирателей. Черезъ 6 лѣтъ въ выборахъ 1869 года, когда уже начиналось броженіе и имперія стала идти на убыль и терпѣть крушеніе, участвовало 78%. При нынѣшней республикѣ число участвующихъ въ выборахъ нѣсколько повышается. Такъ, въ 1876 году въ избраніи депутатовъ участвовало 76%; въ 1877 г.—80%, а въ 1881 году приняли участіе 69% избирателей. Вышеприведенныя цифры указываютъ на нѣкоторое колебаніе въ участіи въ выборахъ и, слѣдовательно, на устраненіе отъ нихъ многихъ избирателей. Если мы даже исключимъ больныхъ, отсутствующихъ, а также лицъ, которыя по серьезнымъ обстоятельствамъ не могли принимать участіе въ выборахъ, все-таки получится значительная доля лицъ, которыя по равнодушію къ политическимъ дѣламъ не участвуютъ въ избраніи. Затѣмъ это неучастіе обнаруживается преимущественно въ большихъ центрахъ, гдѣ, повидимому, можно было бы ожидать бо̀льшаго интереса къ политикѣ. Такъ, по спискамъ избирателей гор. Парижа въ 1871 году значилось 545 тыс. избирателей, а депутаты были избраны менѣе, чѣмъ 1/3 этихъ избирателей, такъ что, значитъ, 2/3 ихъ не участвовало въ выборахъ.

Надо, впрочемъ, замѣтить, что сама по себѣ abstention не можетъ служить рѣшительнымъ доводомъ противъ всеобщей подачи голосовъ, такъ что вообще фактъ воздержанія отъ подачи голосовъ не служитъ аргументомъ противъ этой системы, ибо и при самомъ высокомъ цензѣ, какой существовалъ, напр., во времена іюльской монархіи, мы встрѣчаемся съ тѣмъ же явленіемъ воздержанія отъ выборовъ. Такъ, въ выборахъ 1831 года во Франціи значилось 186.583 избирателя, изъ коихъ принимали участіе въ выборахъ только 125.900, т.-е. 75%; въ 1834 году избирателей значилось 171 тыс., а вотировали 129.211, т.-е. 76%; въ ноябрѣ 1837 года 77% всего числа избирателей; въ мартѣ 1839 года—82%; въ іюлѣ 1842 года—79%; въ апрѣлѣ 1846 года, когда страна была въ состояніи броженія, переживая канунъ революціи 1848 года, въ выборахъ участвовало 83% избирателей. Эти цифры, какъ мы видимъ, приблизительно тѣ же, что и въ Германіи. Но надо принять во вниманіе, что во Франціи въ указанные года, по причинѣ возвышеннаго ценза, кругъ лицъ, которыя могли отправляться къ избирательной урнѣ, былъ крайне ограниченъ; онъ состоялъ исключительно изъ зажиточныхъ лицъ, абсентизмъ которыхъ не могъ потому проистекать отъ какихъ нибудь матеріальныхъ затрудненій. и поло-

женіе которыхъ, казалось бы, ручалось за то, что они будутъ интересоваться судьбами своего отечества.

Но приведенныя цифры говорятъ противъ этого предположенія. Поэтому построенный на абсентизмѣ избирателей аргументъ, приводимый противъ всеобщей подачи голосовъ и основанный на томъ, что этотъ абсентизмъ при ней былъ наблюдаемъ, ровно ничего не доказываетъ, ибо съ такимъ же удобствомъ, судя по только что приведеннымъ цифрамъ, онъ могъ бы поразить и систему выборовъ съ избирательнымъ цензомъ. Весьма важно то, что вслѣдствіе слабаго развитія и пониманія политическихъ интересовъ, при системѣ всеобщей подачи голосовъ возможно увеличеніе мѣстныхъ вліяній на выборы. Мы увидимъ ниже, при разсмотрѣніи исторіи выборнаго права въ Англіи, что тамъ, послѣ закона 1832 года, мѣстное вліяніе, которое этотъ законъ думалъ устранить, увеличилось еще болѣе; измѣненіе произошло лишь въ томъ смыслѣ, что, вмѣсто вліянія родовой аристократіи, явилось вліяніе заводчиковъ, банкировъ, фабрикантовъ и т. п. Какъ бы то ни было, и то и другое вліяніе можно отнести къ категоріи мѣстныхъ вліяній. Подъ ихъ господствомъ, при образованіи народнаго представительства, очень въ малой степени берутся въ разсчетъ общіе политическіе интересы страны, а выборы совершаются подъ давленіемъ мѣстныхъ вліяній. Эти мѣстныя вліянія могутъ быть не общественныя, а административныя. Такая система всеобщей подачи голосовъ примѣнялась, напр., при Наполеонѣ III; мы увидимъ впослѣдствіи, насколько система административнаго вліянія, система такъ называемыхъ оффиціальныхъ кандидатуръ, исказила народное представительство, и насколько, вслѣдствіе этого, тогдашній французскій законодательный корпусъ могъ быть названъ представителемъ націи. Возможны также и клерикальныя вліянія, которыя приводятъ иногда къ совершенно неожиданнымъ результатамъ, такъ что даже при отсутствіи особенно религіознаго настроенія у народа, какъ въ Германіи, клерикалы, благодаря особымъ методамъ и средствамъ агитаціи, пріобрѣтаютъ настолько сильное вліяніе, что самая значительная группа депутатовъ, напр., нынѣшняго германскаго рейхстага состоитъ изъ клерикаловъ, которые образуютъ въ немъ такъ называемый центръ. При возможности такого широкаго мѣстнаго вліянія, становится понятнымъ, почему, напр., такой дѣятель, какъ Гамбетта, настаивалъ на введеніи scrutin de liste—избранія по спискамъ. Конечно, трудно сказать, чтобы такой способъ избранія устранилъ означенныя неудобства системы мѣстныхъ вліяній; самое большее, если онъ перенесетъ центръ тяжести вліянія и измѣнитъ къ лучшему орудіе агитаціи; создать же настоящую палату народныхъ представителей ему не удастся.

При наличности такихъ мѣстныхъ вліяній весьма трудно составить опредѣленное компактное большинство въ палатѣ, такъ какъ мѣстныя вліянія, не руководствующіяся по общему правилу никакими общими программами политики и воспринимающія ихъ постольку, поскольку онѣ соотвѣтствуютъ ихъ интересамъ, въ большинствѣ случаевъ производятъ чисто случайные выборы. Въ такомъ именно положеніи обстоитъ дѣло въ Пруссіи, гдѣ хотя и существуетъ система двустепенной подачи голосовъ, но фактически и составъ избирательныхъ коллегій и составъ палаты опредѣляются приблизительно той же всеобщей подачею голосовъ, такъ какъ имущественнаго ценза въ Пруссіи нѣтъ. Вотъ, напр., какой составъ имѣлъ прусскій ландтагъ 1881 — 1883 годовъ: 118 старо-консерваторовъ, 59 свободныхъ консерваторовъ, 67 націоналъ-либераловъ, 21 членъ такъ называемаго либеральнаго союза, 38 прогрессистовъ, 98 членовъ партіи центра, 18 поляковъ, 2 датчанина (изъ бывш. Шлезвига) и 12—неопредѣленныхъ. Изъ перечисленныхъ категорій видно, что составъ ландтага совершенно неопредѣлененъ и, понятно, что составить въ немъ такое парламентское большинство, на которое бы можно было опираться при проведеніи тѣхъ или другихъ мѣръ, чрезвычайно трудно. Вообще вышеизложенный составъ ландтага своимъ существованіемъ доказываетъ, что при широкомъ распространеніи выборнаго права и при силѣ мѣстныхъ вліяній, которыя обнаруживаются на выборахъ, получается крайне неопредѣленный составъ палаты (относительно ландтага можно сказать, что не только 12 его членовъ усвоили себѣ характеръ неопредѣленныхъ, но и самъ онъ въ цѣломъ его составѣ склоненъ обнаружить тѣ же неопредѣленныя свойства).

V. Возможность такихъ мѣстныхъ вліяній, административныхъ воздѣйствій, клерикальнаго вліянія и т. п. объясняется очень многими обстоятельствами и, прежде всего, тѣмъ, что до настоящаго времени масса народа, призываемаго къ избирательнымъ урнамъ, очень мало заинтересована ходомъ политическихъ дѣлъ, не потому, главнымъ образомъ, что масса эта мало просвѣщена, но потому, что интересы и вопросы, которые обыкновенно разрѣшаются въ палатахъ, имѣютъ болѣе политическій, чѣмъ экономическій характеръ. Между тѣмъ интересы, наиболѣе близкіе массамъ — тѣ, которые касаются условій экономическаго быта, и по мѣрѣ того, какъ дѣятельность государства будетъ распространяться на экономическіе вопросы, возможно и большее привлеченіе и участіе народныхъ массъ въ выборахъ, которые при томъ будутъ совершаться болѣе или менѣе сознательно. Тогда возможно и появленіе общихъ интересовъ, сообразно съ которыми граждане будутъ группироваться въ большія партіи, между кото-

рыми и распредѣлится вся масса населенія. Во-вторыхъ, не подлежитъ сомнѣнію, что въ этомъ отношеніи и степень образованія имѣетъ весьма существенное значеніе, и хотя въ настоящее время элементарное образованіе сдѣлало большіе успѣхи повсюду, а особенно, напр., въ Германіи, тѣмъ не менѣе нельзя сказать, чтобы оно приводило къ уясненію и пониманію политическихъ интересовъ, ибо въ кругъ этого образованія всего менѣе входитъ свѣдѣній, которыя необходимы для избирателя и избираемыхъ. Понятно, что такія лица, сдѣлавшись избирателями, не могутъ сознательно подать свой голосъ за то или другое лицо, которое представитъ имъ извѣстную политическую программу. Подача голосовъ при такой степени образованія происходитъ скорѣе за имя, чѣмъ по поводу содержанія предлагаемой программы. Этимъ объясняется тотъ не рѣдкій фактъ, что при господствѣ системы мѣстныхъ вліяній избиратели подаютъ свой голосъ за человѣка, лично имъ знакомаго, но программа котораго для нихъ совершенно неизвѣстна, за исключеніемъ развѣ того случая, когда она предлагается какой нибудь національной знаменитостью (буде эта знаменитость держится опредѣленной программы, а не мѣняетъ ее, смотря по надобности).

Затѣмъ развитіе мѣстнаго самоуправленія,—предметъ, на который обращается мало вниманія на континентѣ Европы,—развивая привычку къ общественнымъ и политическимъ дѣламъ и давая народу извѣстный политическій смыслъ, можетъ измѣнить къ лучшему нынѣшнюю систему выборовъ. Наконецъ, примѣненіе этой выборной системы также зависитъ отъ устройства представительства и отъ способовъ и формъ подачи голосовъ, съ которыми мы познакомимся ниже.

Такимъ образомъ, все вышесказанное показываетъ, что система всеобщей подачи голосовъ до настоящаго времени является извѣстной проблемой, которая еще ждетъ надлежащаго разрѣшенія въ современныхъ государствахъ Европы и которая пока такъ еще далека отъ него, что потребуется много усилій во всѣхъ частяхъ политики и государственнаго управленія, чтобы получить такую массу населенія, которая относилась бы сознательно и отчетливо къ своимъ обязанностямъ. Этимъ объясняется и та постепенность, съ которою въ дѣйствительности примѣняется эта система всеобщей подачи голосовъ.

ГЛАВА II.

Развитіе выборнаго права въ Англіи.

I. Для уясненія хода развитія выборной системы мы считали бы полезнымъ прежде всего указать на историческій ходъ развитія выборнаго права въ двухъ странахъ, имѣвшихъ рѣшительное вліяніе на другія страны Европы, именно въ Англіи и во Франціи, такъ какъ и англійская и французская системы воспроизведены въ измѣненномъ видѣ въ прочихъ государствахъ Европы, при чемъ можно сказать, что система всеобщей подачи голосовъ впервые была примѣнена и осуществилась во Франціи, тогда какъ Англія до настоящаго времени представляется типомъ государства, которое обусловливаетъ выборы извѣстнымъ избирательнымъ цензомъ.

Исторія развитія выборнаго права въ Англіи будетъ нѣсколько пространнѣе и сложнѣе, чѣмъ та, которую мы можемъ наблюдать во Франціи, ибо во Франціи вся ея политическая исторія ведетъ свое начало съ 1789 года; напротивъ, исторія выборнаго права въ Англіи начинается со времени возникновенія англійскаго парламента [1]).

При изложеніи исторіи англійскаго выборнаго права должно имѣть въ виду, что составъ парламента Англіи въ средніе вѣка имѣлъ со-

[1]) Въ виду краткости, съ которой мы будемъ излагать исторію выборнаго права въ Англіи, для ознакомленія съ подробностями мы можемъ указать на слѣдующія сочиненія: Stubbs, *The constitutional history of England*, 3 т. (послѣдній вышелъ въ 1878 г.); *Merewether* и *Stephen*, History of the boroughs and municipal corporations etc., 3 тома, 1835 года (это сочиненіе содержитъ въ себѣ много данныхъ для исторіи выборнаго права въ Англіи). Затѣмъ въ началѣ XIX столѣтія, когда общественное мнѣніе въ Англіи сильно было занято парламентской реформой, въ 1818 г. вышло шеститомное сочиненіе Oldfield, *Representative history of the U. Kingdom* (это сочиненіе богато фактами, иллюстрирующими тѣ злоупотребленія, на которыя въ тогдашнее время обращалось вниманіе). Далѣе весьма важное значеніе для дальнѣйшей политической исторіи Англіи, т.-е. исторіи съ половины XVIII в. до половины XIX столѣтія, имѣетъ указанное выше сочиненіе Томаса Эрскина Мэя: Die Verfassungs-Geschichte Englands seit der Thronbesteigung Georg III, нѣм. пер., 1862 г. (въ немъ собраны факты, касающіеся цѣлаго столѣтія; этими фактами весьма часто пользуются писатели, напримѣръ, Fischel, въ его: *Englische Verfassung*). Нѣсколько самостоятельнаго взгляда и прекрасно написанная статья принадлежитъ Nasse; она помѣщена въ журналѣ: *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft* (тетради II и III за 1876 г.) и носитъ заглавіе: *О соціальномъ состояніи палаты общинъ до и послѣ реформы 1832 года.* Такимъ образомъ, въ этомъ перечисленіи мы указали на самые главные источники, которые могутъ иллюстрировать и нынѣшнее положеніе англійскаго представительства и исторію его развитія.

словный характеръ, какъ это особенно подробно объяснилъ Стёббсъ. Относительно сословнаго характера состава верхней англiйской палаты не можетъ быть никакого сомнѣнія, такъ какъ верхняя палата состояла изъ двухъ первенствующихъ сословій—ordo, états, т.-е. феодальнаго дворянства и духовенства. Затѣмъ составъ нижней палаты имѣлъ также сословное значеніе, т.-е. въ нижнюю палату призывались представители отъ графствъ, именно рыцари отъ графствъ, т.-е. лица, принадлежавшія къ мѣстному дворянству (бывали случаи, что выборы лица, не принадлежавшаго къ мѣстному дворянству, кассировались палатой); кромѣ графствъ, право представительства было дано также и городамъ, и городскимъ корпораціямъ; обыкновенно это право жаловалось имъ особыми королевскими хартіями, и депутаты отъ городовъ были представителями городского класса. Слѣдовательно, составъ англійской нижней палаты былъ аналогиченъ съ États généraux, кортесами и т. п. Только значеніе англійскаго парламента, политическая его роль была иная, составъ же его организовался примѣнительно къ условіямъ сословнаго государства. Это обстоятельство, какъ увидимъ, имѣло вліяніе и на систему выборнаго права въ Англіи.

Сословный характеръ представительства въ англійскомъ парламентѣ отразился и на первоначальной выборной системѣ, которая просуществовала до билля о реформѣ 1832 г. Мы видѣли, что представители въ нижней палатѣ избирались отъ графствъ и городовъ. Условія выборнаго права и тамъ и здѣсь въ самомъ началѣ были различны. Въ графствахъ условія выборнаго права опредѣлялись землевладѣніемъ; слѣдовательно, всѣ рыцари (knights), сквайры или эсквайры (оруженосцы) и вообще лица, державшія землю на ленныхъ правахъ, т.-е. владѣвшія участкомъ земли подъ условіемъ отбыванія различныхъ повинностей, участвовали въ избраніи рыцарей, которые посылались въ палату по 2 отъ каждаго графства.

II. Въ городахъ выборное право опредѣлялось правилами, которыя существовали для городскихъ выборовъ: городамъ предоставлялось право избирать, но никакой законъ не постановлялъ, каковы именно условія этого выборнаго права. Сверхъ того, никакія законодательныя правила не опредѣляли, какіе именно города должны быть представлены въ нижней палатѣ. Лишь представители отъ нѣкоторыхъ мѣстностей издавна призывались по установившемуся обычаю; такъ призывались представители отъ 5 портовъ: Дувра, Гастингса, Ромни, Гайта и Сандвича. Что же касается до представителей отъ городовъ, то призваніе ихъ въ парламентъ зависѣло отъ усмотрѣнія короля, который жаловалъ избирательное право городамъ по своему желанію. Вслѣдствіе этого, никакого установленнаго правила, которое опредѣ-

ляло бы кругъ городовъ, имѣющихъ постоянное право посылать своихъ представителей въ нижнюю палату, въ первое время представительства не существовало. Этими двумя условіями опредѣлялись и дальнѣйшія видоизмѣненія выборнаго права, особенно важныя относительно городовъ.

Что же касается до графствъ, то въ нихъ выборное право было до извѣстной степени регулировано закономъ короля Генриха VI. Такъ какъ ленные участки дробились и переходили въ руки лицъ, не принадлежащихъ къ сословію, обязанному военной службою, и, слѣдовательно, въ руки лицъ, обязанныхъ платить извѣстныя подати, то скоро явилась необходимость хотя нѣсколько регулировать избирательное право въ графствахъ въ виду тѣхъ злоупотребленій, которыя допускали шерифы при созывѣ избирателей. Поэтому, закономъ Генриха VI было постановлено, что всѣ лица, владѣющія участками земли на правѣ собственности и получающія съ нихъ доходу въ размѣрѣ 40 шиллинговъ—суть избиратели. Цифра 40 объясняется тѣмъ, что эта сумма опредѣляла размѣръ стоимости экипировки и содержанія солдата.

Относительно городовъ исторія выборнаго права представляется нѣсколько сложнѣе. Города, или лучше сказать поселенія, признававшіяся городами, испытали участь всѣхъ средневѣковыхъ поселеній не только въ Англіи, но и на континентѣ Европы. Англія имѣла мало большихъ центровъ, мало такихъ древнихъ городовъ, которые развивались бы постепенно. Напротивъ, въ Англіи мѣстечки, признаваемыя за городскія поселенія, подъ вліяніемъ экономическихъ условій, подъ вліяніемъ измѣненій въ области промышленности и торговли, то возвышались, то приходили въ упадокъ, такъ что одни мѣстечки, которыя прежде посылали депутатовъ, пришли въ упадокъ и обезлюдѣли, тогда какъ другіе города развивались, пріобрѣтали значеніе торговыхъ центровъ, но не имѣли права представительства. Это различіе между юридическимъ и фактическимъ положеніемъ городовъ обнаружилось въ концѣ XVII столѣтія въ царствованіе Карла II по той причинѣ, что съ этого времени, по крайней мѣрѣ, фактически было ограничено право короля создавать новыя избирательныя мѣстечки и раздавать хартіи, въ которыхъ жаловалось имъ право представительства. Вслѣдствіе этого, кругъ мѣстечекъ, имѣвшихъ право посылать депутатовъ, замкнулся, и мѣстечки, входившія въ составъ этого привилегированнаго круга, не были тождественны съ промышленными и торговыми поселеніями, развившимися въ царствованіе Карла II. Затѣмъ и въ самихъ избирательныхъ мѣстечкахъ выборное право не было опредѣлено какими нибудь постоянными правилами.

Въ первое время въ принципѣ дѣйствовало очень справедливое правило, именно, что всякій, платящій налогъ и несущій очередь, т.-е. отбывающій городскія повинности, есть избиратель. Но при существованіи такого закона нельзя было предупредить, чтобы кругъ городскихъ избирателей замкнулся въ привилегированный классъ, въ привилегированную корпорацію, какъ то и случилось на континентѣ Европы. И дѣйствительно, въ концѣ среднихъ вѣковъ и въ Англіи, и на континентѣ Европы число полноправныхъ гражданъ въ городахъ уменьшилось, и они организовались какъ бы въ особую корпорацію. Въ XVIII стол. встрѣчались такія мѣстечки, въ которыхъ, хотя и дѣйствовало старое правило, что всѣ, несущіе налогъ и отбывающіе очередь, избиратели, но число этихъ избирателей упало до 6, 4 и даже 3-хъ гражданъ; остальная же масса городскихъ обывателей, не принадлежавшихъ къ этой кучкѣ привилегированныхъ лицъ, тѣмъ самымъ устранялась отъ участія въ выборахъ.

Въ нѣкоторыхъ мѣстечкахъ право избранія сосредоточилось въ рукахъ городского совѣта, такъ что городской мэръ и 6 или 12 городскихъ совѣтниковъ имѣли право посылать депутатовъ въ нижнюю палату. При такомъ внѣшнемъ формальномъ вырожденіи состава избирателей, представительство искажалось подъ вліяніемъ и другихъ условій. Такъ, въ исходѣ XVII ст., когда кругъ господствующихъ классовъ въ Англіи установился и замкнулся, вліяніе поземельной аристократіи получило первенствующее значеніе, вслѣдствіе чего избирательныя коллегіи сдѣлались не столько дѣйствительнымъ источникомъ депутатскихъ полномочій, сколько орудіемъ тѣхъ аристократическихъ классовъ, которые черезъ эти избирательныя коллегіи прямо назначали депутатовъ, которыхъ они считали наиболѣе способными представлять и собственные ихъ интересы, и интересы всего государства. Это вліяніе аристократіи въ графствахъ обнаружилось въ томъ, что количество мелкихъ поземельныхъ собственниковъ значительно уменьшилось вслѣдствіе быстраго роста крупнаго землевладѣнія. Результатомъ этого явилось то, что значительное число бывшихъ поземельныхъ собственниковъ (лишившихся собственности путемъ продажи и сдѣлокъ) эмигрировало въ города или обратилось въ арендаторовъ. Поэтому число лицъ, имѣющихъ право голоса на выборахъ, уменьшилось еще болѣе, и сами выборы находились подъ безусловнымъ вліяніемъ земледѣльческой аристократіи, которая просто назначала депутатовъ черезъ постоянныя коллегіи въ графствахъ.

III. Еще въ худшихъ условіяхъ находилось выборное право въ городахъ. 1) Мѣстечки, города были по большей части на владѣльческихъ земляхъ. Отсюда становится понятно вліяніе лица, которому принадлежало большинство домовъ, въ которыхъ жили городскіе обы-

ватели. 2) Большинство городскихъ обывателей, которые сохранили за собою выборное право, жило заработками отъ мѣстныхъ крупныхъ землевладѣльцевъ, таковы, напр., кузнецы, слесаря и пр., которые, понятно, и находились подъ вліяніемъ работодателей. 3) Отъ косвеннаго вліянія слѣдуетъ отличать прямое вліяніе, которое въ Англіи выразилось системой подкупа, или, говоря иначе, продажею голосовъ. Этотъ способъ вліянія на выборы, практиковавшійся въ значительной степени еще въ началѣ XVII столѣтія, примѣнялся въ различныхъ видахъ и чрезвычайно разнообразно: тамъ, гдѣ городская община была бѣдна и несостоятельна, фримены прямо безъ околичностей продавали свой голосъ; въ другихъ мѣстахъ городской совѣтъ обѣщалъ свое содѣйствіе въ выборахъ тѣмъ лицамъ, которыя заплатятъ долги города; наконецъ, случалось, что въ газетахъ тогдашняго времени встрѣчались объявленія, что продается такой то городъ, имѣющій право посылать 2-хъ или 3-хъ депутатовъ. Понятно, что на такія объявленія стекались покупатели, которые и пріобрѣтали городскіе голоса при обстановкѣ, напоминающей обстановку публичнаго торга.

При такихъ условіяхъ выборнаго права, положеніе его въ Англіи въ исходѣ XVIII столѣтія можетъ быть выражено въ слѣдующихъ фактическихъ данныхъ: въ 1790 году въ Англіи имѣлось 30 мѣстечекъ, въ которыхъ было 376 избирателей, посылавшихъ 60 депутатовъ; слѣдовательно, на одно мѣстечко приходилось среднимъ числомъ 12 избирателей и 2 депутата. Съ другой стороны, Сити (часть города Лондона), имѣвшее 495.778 жителей, представлялось только 4 депутатами, точно такъ же Вестминстеръ посылалъ только 2 депутатовъ; графство же Корнвалисъ, имѣвшее всего на всего 165 тыс. жителей, выбирало 44 представителя. Очевидная неравномѣрность въ распредѣленіи права представительства, вытекающая изъ приведенныхъ данныхъ, не требуетъ никакихъ поясненій. Затѣмъ, относительно распредѣленія вліянія, которое имѣли различные члены поземельной аристократіи, можно привести слѣдующія данныя: 87 англійскихъ пэровъ замѣщали 218 депутатскихъ мѣстъ, слѣдовательно, среднимъ числомъ одинъ пэръ былъ представленъ въ нижней палатѣ нѣсколькими депутатами (иногда одинъ пэръ представлялся 7—8 и даже 11 депутатами). Еще большее вліяніе поземельной аристократіи обнаружилось въ Шотландіи, гдѣ при 4 тыс. избирателей 21 пэръ замѣщали 30 депутатскихъ мѣстъ. Въ Ирландіи 36 пэровъ располагали 51 мѣстомъ; крупные землевладѣльцы имѣли за собою 171 мѣсто; министерство купило 16 депутатскихъ мѣстъ, а остальныя были самостоятельны, въ томъ смыслѣ, что они сами себя продавали. Надо замѣтить, что торгъ мѣстами особенно развился въ XVIII ст. послѣ успѣховъ Остъ-Индской кампаніи, когда масса англичанъ, обогатившись

торговыми дѣлами въ Остъ-Индіи, явилась въ Англію, подъ именемъ набабовъ, съ колоссальнымъ состояніемъ и составила конкуренцію мѣстной земельной аристократіи по части захвата депутатскихъ мѣстъ и, слѣдовательно, по части подкуповъ.

Эти чисто внѣшніе, хотя и видимо безспорные дефекты избирательной системы въ данномъ случаѣ объясняются тѣмъ простымъ соображеніемъ, что въ Англіи государственная власть фактически находится въ рукахъ господствующаго класса; слѣдовательно, указанные дефекты этой системы являются логическимъ послѣдствіемъ общаго вліянія земельной аристократіи. Кромѣ того, эти недостатки системы выкупались отчасти тѣмъ, что въ то время англійская аристократія была заинтересована, чтобы депутаты, посылаемые ею отъ „гнилыхъ" мѣстечекъ, были люди талантливые, такъ что множество блестящихъ ораторовъ Англіи вышло изъ рядовъ той молодежи, которую, посредствомъ этихъ мѣстечекъ, проводила въ палату вліятельная англійская знать. Таковъ, напр., Шериданъ, Боркъ и даже Фоксъ: всѣ они прошли въ качествѣ депутатовъ отъ разныхъ мелкихъ мѣстечекъ. Да и впослѣдствіи, послѣ парламентской реформы, много лицъ, терпѣвшихъ пораженіе въ большихъ избирательныхъ округахъ, прибѣгали къ представительству этихъ „гнилыхъ мѣстечекъ". Такъ, лордъ Грей, проведшій парламентскую реформу, былъ побитъ на выборахъ въ Лондонѣ (въ одной изъ его частей) и обратился къ одному маленькому мѣстечку, которое и выбрало его депутатомъ въ нижнюю палату. Такъ, не менѣе извѣстный Пальмерстонъ никогда не былъ избираемъ въ большихъ избирательныхъ округахъ, а оставался представителемъ никому неизвѣстнаго до того мѣстечка Тимертонъ. Такимъ образомъ, мы можемъ назвать много государственныхъ людей Англіи, которые даже впослѣдствіи, когда парламентская реформа видоизмѣнила условія представительства, не проходили въ палату безъ этихъ мелкихъ мѣстечекъ, уцѣлѣвшихъ послѣ реформы 1832 года. И вопросъ о нихъ могъ быть рѣшенъ, по крайней мѣрѣ въ Англіи, не въ силу абстрактныхъ началъ справедливости, не въ силу какихъ нибудь общихъ принциповъ, а вслѣдствіе измѣненія въ самыхъ условіяхъ жизни. Пока англійская аристократія не встрѣчала себѣ соперниковъ, всякія попытки къ измѣненію парламентской системы были безуспѣшны. Даже въ революціонный періодъ, даже такой человѣкъ, какъ Оливеръ Кромвель, въ этомъ отношеніи не имѣлъ успѣха. Правда, онъ, послѣ того, какъ собственною своею властью разогналъ такъ наз. „Долгій парламентъ", попытался было установить для своего парламента (который въ отличіе отъ Долгаго назывался „Охвостьемъ—rump") довольно правильную организацію, но самый парламентъ не имѣлъ ровно никакого значенія.

IV. Въ XVIII ст. весьма существенныя условія, измѣнившія весь бытъ Англіи, вынуждали къ парламентской реформѣ. Сюда относятся, прежде всего условія промышленнаго развитія Англіи. Въ семилѣтней войнѣ (1756 — 1763) Англія пріобрѣла много новыхъ колоній, въ томъ числѣ и отъ Франціи, которая лишилась большинства своихъ колоній въ Америкѣ. Затѣмъ, въ періодъ завоеванія Индіи и войнъ съ французской республикой и имперіей, когда открылся сбытъ англійскихъ произведеній, торговля и промышленность Англіи достигаетъ колоссальныхъ размѣровъ: напр., стоимость сырца хлопка, обработываемаго на англійскихъ фабрикахъ, съ 1750 по 1850 г., т.-е. въ теченіе 100 лѣтъ, увеличилась съ 2 до 60 мил. фунтовъ стерлинговъ, слѣдовательно, въ 30 разъ. Далѣе, изобрѣтеніе разныхъ машинъ, примѣненіе пара, разработка каменноугольныхъ копей—все это двинуло промышленность Англіи съ такою силою, что образованіе богатаго промышленнаго класса было естественнымъ результатомъ. Хотя Англія, во времена Монтескьё, и разсматривалась какъ зеркало, въ которомъ отражается политическая свобода, тѣмъ не менѣе, въ ней самой отразились чуждыя ей до того понятія, бывшія въ ходу на континентѣ Европы, о свободѣ, равенствѣ и братствѣ, словомъ тѣ демократическія идеи, пропагандистами которыхъ явились Руссо и якобинцы. Развитіе этихъ понятій породило въ Англіи демократическое движеніе, и дало въ руки зарождавшемуся промышленному классу сильное орудіе противъ родовой аристократіи.

Вслѣдствіе этого, все XVIII ст. проходитъ въ попыткахъ парламентской реформы. Въ царствованіе Георга III эти попытки, за которыя взялись лорды Гренвиль и Питтъ Младшій, должны были осуществиться, но французская революція, совершившая переворотъ въ общественномъ мнѣніи Англіи, задержала назрѣвшую уже реформу. Однако, идея ея не умерла и воскресла съ новой силою, когда за осуществленіе реформы принялся лордъ Грей, агитировавшій въ пользу ея цѣлыхъ 50 лѣтъ и, наконецъ, проведшій эту реформу въ 1832 году, когда онъ сдѣлался первымъ министромъ. Но въ концѣ XVIII столѣтія, въ періодъ борьбы съ революціонной и императорской Франціею, когда въ самой Англіи отразились идеи, дѣйствовавшія во Франціи, ни правительство, ни общество не только не сочувствовали парламентской реформѣ, но даже намекъ на нее разсматривался какъ преступленіе.

Въ указанномъ выше сочиненіи Мэя можно найти указанія на то, что лица, говорившія въ то время о реформѣ, выставлялись къ позорному столбу, ссылались и т. п. Слѣдовательно, парламентская реформа могла быть дѣломъ исключительно той партіи, которая поддерживала ее въ XVIII ст., именно партіи виговъ. Но эта партія не только въ

періодъ борьбы Англіи съ Наполеономъ, но и долго послѣ того была не у дѣлъ. Въ періодъ борьбы (1792—1814) всѣ силы страны были направлены на эту борьбу, и потому властвующая тогда партія торіевъ не заикалась о реформѣ; а затѣмъ то же безучастное отношеніе къ ней явилось какъ результатъ утомленія страны, которая вынесла столько войнъ и которая, вслѣдствіе того, оказалась неспособною воспринять и воспроизвести новыя начала. Первый, кто, какъ говорится, разбилъ стекло, былъ Канингъ, который, хотя и принадлежалъ къ консервативной партіи, почти не менѣе Роберта Пилля подготовилъ реформу относительно эмансипаціи католиковъ, и благодаря усиліямъ котораго удалось разбить торійскій союзъ въ области внѣшней политики, устроить въ союзѣ съ Россіею извѣстное наваринское дѣло и признать возставшія испанскія колоніи. Вообще можно сказать, что дѣятельность Канинга проложила дорогу той парламентской реформѣ, которую въ скоромъ времени провели лорды Грей и Россель.

Существо билля о реформѣ 1832 года опредѣляется слѣдующими постановленіями: 1) Въ виду того, что главнымъ орудіемъ злоупотребленія на выборахъ были гнилыя мѣстечки, 56 такихъ гнилыхъ мѣстечекъ были лишены своего выборнаго права, при чемъ число депутатовъ, которое они посылали, было распредѣлено между другими городами, вновь получившими избирательное право. Затѣмъ 30 малонаселенныхъ мѣстечекъ, посылавшихъ до того по 2 депутата, получили право посылать только по одному. Остающіяся свободными мѣста были также распредѣлены между городскими избирательными округами и графствами. Такимъ образомъ, получили представительство такіе промышленные центры, какъ Манчестеръ, Бирмингамъ, Ливерпуль и др., которые до тѣхъ поръ не имѣли его. 2) Участіе въ выборахъ, какъ въ графствахъ, такъ и въ городахъ было опредѣлено постоянными условіями. Относительно городовъ Англіи и Шотландіи было постановлено, что всякій собственникъ или наниматель дома, магазина, конторы, склада или фабрики, платящій за помѣщеніе не менѣе 10 фунтовъ стерлинговъ, есть избиратель. Билль о реформѣ 1832 ввелъ общую регистрацію избирателей. Каждый избиратель пользовался своимъ выборнымъ правомъ, если онъ заносился въ избирательные списки съ 31 іюля одного года по 31 іюля другого года, если онъ въ теченіе того же времени по крайней мѣрѣ 6 мѣсяцевъ платилъ налогъ въ пользу бѣдныхъ, и если онъ въ теченіе 6 мѣсяцевъ передъ выборами имѣлъ пребываніе въ той общинѣ, которая вноситъ его въ свои избирательные списки. Но такъ какъ англійское законодательство всегда отличалось уваженіемъ ко всякимъ вообще пріобрѣтеннымъ правамъ, то законъ 1832 г. сохранилъ непосредственное вы-

борное право за тѣми фрименами, которые до 1832 года имѣли это право. Но это право было сохранено за ними пожизненно. Точно такъ же это право пожизненно было сохранено въ городахъ за фригольдерами, т.-е. за свободными собственниками, которые получали съ собственности, имъ принадлежавшей, не менѣе 40 шилинговъ дохода. Прочимъ владѣльцамъ было предоставлено пожизненное выборное право подъ условіемъ чистаго дохода въ 10 фунтовъ стерлинговъ. Независимо отъ собственниковъ и владѣльцевъ, былъ введенъ особый разрядъ лицъ, весьма развившійся въ Англіи, именно, фермеры, т.-е. наниматели земли, арендаторы. Но такъ какъ условія найма и аренды въ Англіи были чрезвычайно разнообразны и могутъ быть подведены подъ двѣ категоріи условій, именно подъ условія долгосрочной аренды (договоръ которой заключался съ соблюденіемъ особыхъ формальностей) и подъ условія аренды краткосрочной, то и постановленія выборнаго права различались, смотря по тому, къ какимъ лицамъ они относились: къ арендаторамъ долгосрочнымъ или къ краткосрочнымъ. Первоначально въ законопроектѣ билля Грея и Росселя было предположено предоставить избирательное право тѣмъ изъ лицъ, владѣющихъ землею на условіяхъ оброчныхъ (copy-holders, получившіе это названіе отъ того, что ихъ права записывались въ особую книгу, съ которой имъ и выдавалась копія), и тѣмъ изъ арендаторовъ, нанимавшихъ землю на 60 лѣтъ, которыхъ доходъ съ оброчныхъ и арендныхъ земель равнялся 10 фунтамъ стерлинговъ. Но во время обсужденія этого билля въ палатѣ пэровъ, одинъ изъ ея членовъ, именно лордъ Чандосъ, сдѣлалъ предложеніе, которое прошло также и въ нижней палатѣ, относительно того, чтобы тѣ лица, которыя снимаютъ землю на условіяхъ краткосрочной аренды, тоже были допущены къ участію въ выборахъ въ томъ, впрочемъ, случаѣ, если арендная плата равняется 50 фунтамъ. Внесенная лордомъ Чандосомъ поправка къ биллю Грея и Росселя была весьма выгодна для аристократіи, такъ какъ создавала классъ избирателей, которые по необходимости находились подъ вліяніемъ землевладѣльцевъ и, въ случаѣ надобности, могли быть лишены послѣдними аренды и прогнаны съ арендованныхъ участковъ, такъ что лордъ, предложившій эту поправку, преслѣдовалъ ею не расширеніе избирательнаго права, а заботился лишь о сохраненіи вліянія на выборы землевладѣльческой аристократіи.

V. Въ такомъ видѣ прошелъ билль о реформѣ 1832 года. Этотъ билль открывалъ доступъ въ парламентъ среднимъ классамъ общества, т.-е. промышленно-торговымъ классамъ, которые издавна предъявляли свои права на политическое вліяніе рядомъ съ землевладѣльческой аристократіею. Но избирательный законъ 1832 г., съ

одной стороны, оставилъ въ сторонѣ еще болѣе многочисленный классъ народонаселенія, именно рабочихъ, которые, очевидно, не могли подходить подъ вышеуказанныя условія избирательнаго ценза, а съ другой—примѣненіе новыхъ началъ распредѣленія избирательныхъ округовъ, внесенныхъ биллемъ 1832 года, происходило подъ вліяніемъ господствовавшей тогда партіи реформы, т.-е. партіи виговъ, которые не преминули на первыхъ же порахъ воспользоваться биллемъ такъ, чтобы по возможности сохранить отъ крушенія тѣ мѣстечки, которыя доставляли приверженцевъ либеральной партіи, и уничтожить тѣ, которыя выбирали торіевъ. Вслѣдствіе этого, вопросъ о мѣстечкахъ рѣшенъ былъ только отчасти.

Многія вопіющія злоупотребленія, которыми и былъ вызванъ билль о реформѣ 1832 года, тѣмъ не менѣе остались и послѣ него, несмотря на вотированный въ то же время строгій законъ о подкупахъ, въ чемъ можно убѣдиться изъ слѣдующихъ данныхъ: съ 1833 года по 1851 годъ, въ 76 городахъ выборы были кассированы за подкупъ, при чемъ изъ 76 городовъ только 9 городовъ относились къ разряду гнилыхъ мѣстечекъ, а остальные города имѣли значительное число жителей (напр., Гулль въ 83.000). Подробности этихъ подкуповъ показываютъ, что они видоизмѣнили только свою форму и, такъ сказать, подладились къ новымъ условіямъ промышленной жизни. Съ 1833 по 1853 годъ, независимо отъ общей кассаціи выборовъ въ 76 городахъ, о чемъ только что сказано, были назначены слѣдствія по поводу подкуповъ въ 323-хъ случаяхъ и 82 члена парламента потеряли свое мѣсто, независимо отъ лицъ, оставленныхъ въ сильномъ подозрѣніи (относительно подкупа). Такъ что въ 1853 г. тогдашній министръ внутреннихъ дѣлъ—почтенное лицо, человѣкъ огромной учености Корневаль Люисъ, который долго стоялъ во главѣ выборныхъ комиссаровъ, наблюдавшихъ за правильностью выборовъ, въ статьѣ, помѣщенной въ *Edinburgh Review*, высказалъ ту мысль, что если тщательно разобрать, какъ были произведены выборы, то едва ли 5 — 6 членовъ могли бы остаться въ нижней палатѣ.

Понятно, что факты подкупа должны быть отнесены къ нравамъ того общества, которое призывается къ избранію. Несмотря на всѣ свои недостатки, старая англійская аристократія привыкла къ политической дѣятельности; она несла, въ видѣ повинности, безвозмездно всѣ мѣстныя служебныя должности: шерифовъ, мировыхъ судей и пр.; исполненіе этихъ обязанностей воспитало ее въ правилахъ общественной дѣятельности и привлекло вниманіе ея къ политическимъ интересамъ. Напротивъ, новые промышленные классы отлича-

лись полнымъ равнодушіемъ къ политическимъ дѣламъ и къ политическимъ интересамъ, поскольку эти политическія дѣла требовали личнаго участія и дѣятельности. Ихъ стремленіе къ пріобрѣтенію политическаго вліянія намѣтило для себя болѣе легкія средства: они стали влiять черезъ подставныхъ лицъ, которыхъ они съ этой нарочитой цѣлью и подкупали. И дѣйствительно, этимъ путемъ проводилось множество депутатовъ въ нижнюю палату. Соотвѣтственно своеобразнымъ пріемамъ промышленнаго класса, были выработаны такіе способы вліянія, которые въ большинствѣ случаевъ ускользали отъ дѣйствія закона. Такъ, необычайная надбавка цѣнъ за купленный товаръ, или торговая сдѣлка съ фабрикантомъ, вводившая условіе относительно надлежащаго воздѣйствія на рабочихъ, подававшихъ голоса и т. п., все пускалось въ ходъ для пріобрѣтенія требуемыхъ голосовъ. Это былъ въ сущности тотъ же подкупъ, но только замаскированный и болѣе тонкій и потому требовавшій болѣе тщательнаго и остроумнаго слѣдствія въ томъ случаѣ, если бы палата вздумала кассировать выборы, произведенные подъ давленіемъ этихъ хитрыхъ вліяній. Обыкновенно въ такихъ случаяхъ парламентское слѣдствіе производилось весьма долгое время. Мы имѣемъ указаніе, что даже въ 1880 году нѣсколько городовъ лишены были права выбора за подкупъ, такъ что систему выборовъ, основанныхъ на немъ, нельзя считать искоренившеюся въ Англіи и по сіе время. Мы можемъ даже, относительно вліянія торгово-промышленнаго взгляда на вопросъ о подкупахъ, указать на попытки общимъ образомъ оправдать эти подкупы, по крайней мѣрѣ отчасти. Такъ, самъ лордъ Грей высказываетъ ту мысль, что давать подарки избирателямъ (вѣрнѣе—подкупать ихъ) нисколько не хуже, чѣмъ, напр., льстить ихъ страстямъ, какъ то любятъ дѣлать демагоги, выставляющіе избирателямъ свои неосуществимыя программы. Если даже и допустить такое сравненіе, то все же останется вѣрнымъ только то, что одинъ способъ подкупа не хуже другого способа, считаемаго тоже дурнымъ, но что онъ лучше, этого доказать, конечно, нельзя, хотя въ этомъ именно и заключается существо вопроса.

Такимъ образомъ, въ концѣ концовъ всѣ тѣ злоупотребленія, противъ которыхъ былъ направленъ законъ 1832 г., не уничтожились послѣ парламентской реформы; самое большее, если они нѣсколько ослабли. Одна изъ существенныхъ жалобъ, раздававшихся до закона 1832 года, была именно жалоба на дороговизну выборовъ, на то, что выборы требуютъ большихъ расходовъ (помимо расходовъ на подкупы). До билля 1832 г. эти расходы, дѣйствительно, были необычайно велики; но и послѣ него необходимые во время выборовъ расходы были все-таки достаточно велики, чтобъ устранить

лицъ съ небольшими средствами. Такъ, въ 1857 году въ лондонскомъ Сити избраніе каждаго кандидата стоило 11.333 фунта стерл. (около 100 т. руб.); въ другой части Лондона, Ламбетъ, выборы обошлись въ 9.732 фунта стерл., при чемъ выбранный кандидатъ истратилъ 5 т. фунтовъ. Въ Манчестерѣ всѣ вообще кандидаты израсходовали 8.799 ф. ст., изъ коихъ на долю выбраннаго кандидата пришлось 4.546, а одинъ изъ не выбранныхъ потерялъ 2.250 фунтовъ. Даже въ одномъ маленькомъ мѣстечкѣ, при общихъ расходахъ въ 5.784 ф. ст., избранный депутатъ истратилъ не менѣе 3.880 фунтовъ. Ливерпуль заставилъ израсходовать: всѣхъ кандидатовъ 6.309 фунтовъ, а избраннаго — 2.167. Изъ приведенныхъ цифръ мы можемъ видѣть, какъ дорого обходились выборы.

Расходы по выборамъ доходили до такихъ размѣровъ, что лица, которыя иначе смотрѣли на назначеніе депутата, отказывались отъ депутатства. Такъ, Д. С. Миллъ принялъ предложенную ему его друзьями кандидатуру на условіи, что онъ не будетъ тратиться на свои выборы, отъ вторичныхъ же выборовъ онъ и вовсе отказался.

VI. Итакъ, законъ 1832 года удовлетворилъ только извѣстнымъ интересамъ новыхъ торгово-промышленныхъ классовъ. Но на этомъ развитіе избирательнаго права не могло остановиться. Подъ вліяніемъ континентальныхъ идей, демократическихъ и соціалистическихъ ученій въ Англіи вскорѣ послѣ билля о реформѣ 1832 г. обнаружилось движеніе чартистовъ. Несмотря на усиленную агитацію, которую предпринимала эта партія, вліяніе ея на парламентскую реформу ничѣмъ не обнаружилось. Но съ 1850-хъ годовъ въ пользу этой реформы возникаетъ движеніе и агитація въ самомъ парламентѣ, и первый проектъ новой избирательной реформы былъ предложенъ творцомъ билля 1832 года Джономъ Росселемъ, въ качествѣ члена палаты общинъ. Затѣмъ не было ни одного выдающагося министерства, которое не предлагало бы измѣненій въ системѣ дѣйствовавшаго избирательнаго права. Такъ, въ 1854 г. вноситъ билль о реформѣ Д. Россель; въ 1859 г.—графъ Дерби (консервативной партіи). Но рѣшительный моментъ въ измѣненіи англійскаго выборнаго права, въ его расширеніи, наступаетъ въ 1866 году, когда билль о реформѣ, имѣвшей цѣлью распространить избирательное право на главные разряды рабочаго класса, былъ представленъ Гладстономъ, стоявшимъ тогда во главѣ министерства. Но Гладстону не удалось провести этотъ билль, не потому, что этотъ билль былъ встрѣченъ несочувственно, а скорѣе по недовольству на самого Гладстона за его внѣшнюю миролюбивую политику, вслѣдствіе которой, въ то время, когда громились Австрія и Данія и создавался будущій сѣверо-германскій союзъ, Англія оставалась спокойнымъ и

безучастнымъ зрителемъ всѣхъ переворотовъ, совершавшихся на континентѣ Европы. Такимъ образомъ, скорѣе по поводу недовольства палатъ на внѣшнюю политику Гладстона его министерство принуждено было подать въ отставку и было замѣнено торійскимъ министерствомъ Дизраэли (будущаго графа Биконсфильда). Несмотря на то, что билль о реформѣ былъ предложенъ Гладстономъ, настоятельность его была столь необходима, что въ 1867 году консервативная партія, съ Дизраэли во главѣ, должна была взять этотъ билль въ свои руки, и ей удалось провести его. Этотъ билль расширилъ избирательное право на главные разряды рабочихъ классовъ въ городахъ, при чемъ въ основаніе избирательныхъ правъ легло домохозяйство, т.-е. всякій самостоятельный глава семейства, имѣющій свой домъ, призывался къ избранію. Вмѣстѣ съ тѣмъ, билль произвелъ измѣненія и въ избирательномъ цензѣ для выборовъ въ графствахъ. Кромѣ того, въ этотъ билль включено было предложеніе лорда Кернса о пропорціональномъ представительствѣ въ округахъ, которые избираютъ болѣе 1 депутата (объ этомъ ниже). Наконецъ, въ 1872 году послѣдовала реформа въ способѣ подачи голосовъ примѣнительно къ требованіямъ новыхъ началъ избирательнаго права. Избирательное право было дано новымъ разрядамъ лицъ, которыя вдвое увеличили число избирателей. Но такъ какъ большинство этихъ новыхъ лицъ не обладало матеріальнымъ достаткомъ, то оно естественно находилось въ извѣстной экономической зависимости отъ предпринимателей, заводчиковъ, фабрикантовъ и т. п. Поэтому, для обезпеченія надлежащей свободы выборовъ, потребовалось введеніе тайной подачи голосовъ вмѣсто открытой; тайная подача голосовъ дѣйствительно и была проведена въ 1872 году.

Этими измѣненіями выборнаго права закончился циклъ реформъ; но затѣмъ все-таки оставался въ сторонѣ цѣлый классъ лицъ, которыя не были допущены къ выборамъ, именно классъ сельскихъ рабочихъ, значительная часть которыхъ могла быть подведена подъ понятіе домохозяевъ, т.-е. лицъ, занимающихъ самостоятельное помѣщеніе. Законъ 1867 г. въ этомъ отношеніи ничего не измѣнилъ: попрежнему выборное право предоставлялось только землевладѣльцамъ, съемщикамъ земли и арендаторамъ. Нынѣшнее (1884 г.) предложеніе Гладстона заключается въ томъ, чтобы распространить на сельскіе округа тѣ избирательныя права, которыя по закону (1867 г.) предоставлены городскимъ округамъ.

Такова исторія распространенія выборнаго права въ Англіи. Если бросить ретроспективный взглядъ на все вышесказанное, то можно придти къ заключенію, что выборное право въ Англіи развивалось постепенно и исторически и распространялось, по мѣрѣ вы-

ступленія новыхъ общественныхъ элементовъ, на новые общественные классы, которые стремятся имѣть свою долю политическаго вліянія, такъ что всѣ системы избирательнаго права, существовавшія въ Англіи, могутъ быть приноровлены къ этимъ различнымъ и въ различное время выдвигавшимся классамъ, именно къ аристократіи буржуазіи и, съ 1867 г., къ классу рабочихъ.

ГЛАВА III.

Избирательные законы во Франціи.

I. Во Франціи, которая имѣла преобладающее значеніе въ распространеніи конституціонныхъ учрежденій на континентѣ Европы, выборное право развивалось болѣе теоретически, чѣмъ практически. Подъ вліяніемъ теоретическихъ соображеній учредительное собраніе 1789 года провозгласило la souveraineté du peuple; отсюда логически вытекло то, что всѣ послѣдующія реформы производили впечатлѣніе реформъ, тяготѣвшихъ къ этому основному началу. Къ числу ихъ, прежде всего, принадлежитъ прямая и всеобщая подача голосовъ, которая была установлена во Франціи въ 1848 году. Хотя конституція 1791 года и провозгласила принципъ народнаго самодержавія, но система выборовъ, установленная этой конституціею, не соотвѣтствовала этому основному началу, признанному учредительнымъ французскимъ собраніемъ. Въ самомъ дѣлѣ, мы находимъ въ конституціи 1791 г. сочетаніе двухъ началъ, одинаково ограничивающихъ принципъ всеобщей подачи голосовъ: мы находимъ, во-первыхъ, цензъ и во вторыхъ, двустепенную систему выборовъ. Конституція 1791 г. раздѣляетъ всѣхъ французскихъ гражданъ на 2 разряда: на citoyens actifs и на citoyens passifs. Подъ именемъ citoyens actifs разумѣются лица, которыя имѣютъ право участвовать въ избирательномъ собраніи; подъ именемъ citoyens passifs разумѣются лица, не имѣющія этого права. Для citoyens actifs были установлены слѣдующія условія: 1) французское гражданство; 2) 25-лѣтній возрастъ; 3) пребываніе въ общинѣ, въ которой они осуществляютъ свое выборное право, и 4) платежъ налоговъ, равняющихся, по крайней мѣрѣ, трехдневной заработной платѣ. Изъ этихъ лицъ составляются, такъ называемыя, первичныя собранія, которыя избираютъ, такъ называемыхъ, выборщиковъ. Право быть избраннымъ въ разрядъ выборщиковъ обусловливалось высокимъ цензомъ. Именно: въ тѣхъ общинахъ, гдѣ населеніе было болѣе 6 тыс., требуется быть собственникомъ или узуфруктуаріемъ имущества, доходъ съ котораго

опредѣленъ въ размѣрѣ не менѣе 200-дневной заработной платы, или нанимателемъ жилища, доходность котораго установлена въ размѣрѣ не менѣе 150-дневной заработной платы. Для общинъ съ населеніемъ менѣе чѣмъ въ 6 т. эти цифры понижаются, т.-е. доходъ съ собственности до размѣра 150-дневной заработной платы, а съ нанимаемаго жилища до—100-дневной заработной платы. Въ селахъ для права быть выборщикомъ требуется быть собственникомъ или узуфруктуаріемъ имущества, съ доходомъ, равняющимся не менѣе 150-дневной заработной платѣ, или арендаторомъ имущества съ доходомъ въ размѣрѣ не менѣе 400-дневной заработной платы. Изъ лицъ, подходящихъ къ такимъ условіямъ ценза, составляются избирательныя коллегіи, которыя могутъ избирать въ депутаты всякаго активнаго гражданина. Слѣдовательно, для избранія въ депутаты эта конституція не требовала такого высокаго ценза, какой былъ опредѣленъ для коллегіи выборщиковъ.

Самый порядокъ выборовъ и количество избранныхъ депутатовъ представляетъ довольно сложную систему. Именно: всѣхъ депутатовъ по конституціи 1791 года было положено 745; изъ нихъ 247 должны были избираться пропорціонально территоріи, т.-е. каждый департаментъ избиралъ по 3 депутата (всѣхъ департаментовъ было 83), за исключеніемъ парижскаго департамента, который въ виду его малой территоріи избиралъ одного депутата. 249 депутатовъ избирались пропорціонально населенію, соотвѣтственно чему все населеніе страны дѣлилось на 249 частей, и каждая часть избирала столько депутатовъ, сколько приходилось на ея долю. Общее число прямыхъ податей въ суммѣ также раздѣлялось на 249 частей и распредѣлялось по департаментамъ, которые и выбирали число депутатовъ соотвѣтственно причитающейся на нихъ долѣ.

II. Такимъ образомъ, выборная система первой французской конституціи представляется весьма сложной, и примѣненіе ея вскорѣ прекратилось за отмѣной самой конституціи 1791 года. 10 августа 1792 года монархія была низвергнута, и 11 августа этого года національное собраніе издало декретъ для созыва національнаго конвента, которому было поручено выработать новую конституцію и учредить правленіе по случаю упраздненной монархіи. Вмѣстѣ съ тѣмъ, національное собраніе измѣнило и выборную систему. Въ этомъ отношеніи оригиналенъ декретъ національнаго собранія отъ 12 августа: „принимая во вниманіе,“ говоритъ этотъ декретъ, „что національное собраніе не имѣетъ права подчинять обязательнымъ правиламъ отправленіе суверенитета при образованіи національнаго собранія, оно (національное собраніе) приглашаетъ (invite) гражданъ сообразоваться съ слѣдующими правилами при выборахъ: именно,

различіе между активными и пассивными гражданами уничтожается; возрастной срокъ понижается до 21 года для избирателей и до 25 лѣтъ для депутатовъ; всякій имущественный цензъ отмѣняется".

Слѣдовательно, положительными условіями являются: 1) гражданское совершеннолѣтіе и 2) мѣстопребываніе въ департаментѣ въ теченіе одного года, при чемъ было повторено старое ограниченіе, установленное конституціею 1791 года, что лица, находящіяся въ личномъ услуженіи (en état de domesticité), не могутъ принимать участія въ выборахъ. На основаніи этого закона и избранъ былъ національный конвентъ, собравшійся 21 сентября 1792 года. Дѣятельность конвента, какъ извѣстно, была направлена болѣе на политическіе вопросы, чѣмъ на вопросы внутренняго устройства государства. Поэтому и конституція, выработанная вскорѣ послѣ паденія и гибели жирондистовъ партіею Горы, носила отпечатокъ демократическій. И хотя эта конституція и не была введена въ дѣйствіе, но для насъ важны ея принципы, ибо они сдѣлались лозунгомъ для всего послѣдующаго движенія, и намъ придется встрѣтиться съ ними впослѣдствіи. Вотъ главныя постановленія конституціи 1793 года: 1) „суверенный народъ (ст. 7) есть совокупность французскихъ гражданъ", слѣдовательно, только совокупность французскихъ гражданъ можетъ отправлять самодержавныя права; 2) „онъ (самодержавный народъ) непосредственно назначаетъ своихъ депутатовъ". Въ этомъ постановленіи заключается принципъ всеобщей подачи голосовъ, т.-е. право каждаго гражданина участвовать въ отправленіи суверенитета и всеобщей и прямой подачѣ голосовъ. Съ этой точки зрѣнія должны были исчезнуть всякія различія, установленныя конституціею 1791 года, различія въ числѣ депутатовъ, избираемыхъ отдѣльными департаментами, по количеству прямыхъ налоговъ, по количеству народонаселенія и т. д. Депутаты должны были представлять массу, т.-е. большинство народонаселенія, и потому послѣднее является основаніемъ народнаго представительства, иначе: основаніемъ представительства служитъ народонаселеніе. Такимъ основаніемъ оно является въ томъ смыслѣ, что на опредѣленное число гражданъ полагается одинъ депутатъ, именно въ данномъ случаѣ 1 депутатъ полагается на 40 т. душъ; депутаты избираются народомъ непосредственно, и избраніе совершается большинствомъ голосовъ (à la majorité absolue des suffrages).

Эти начала, провозглашенныя конституціею 1793 года, какъ мы сказали, не получили примѣненія, ибо сама конституція не осуществилась на практикѣ. Послѣ переворота 9-го термидора II-го года республики (1794 г.) конвентъ приступилъ къ составленію новой конституціи, которая была составлена подъ вліяніемъ только что

пережитыхъ событій: революціоннаго террора, господства якобинской партіи, владычества Робеспьера; такимъ образомъ, конституція 1795 года разработывалась и установилась подъ вліяніемъ идей болѣе охранительнаго свойства. Такъ, въ общемъ строѣ государства составители ея провели начало раздѣленія властей, признали двупалатную систему и относительно избирательнаго права ввели измѣненія сообразно съ болѣе консервативными требованіями; словомъ, составители этой конституціи руководились программой одного изъ главныхъ своихъ членовъ Боаси д'Англа, который говорилъ, что „необходимо послѣ того, какъ тираны уничтожены, предать погребенію ихъ дѣла (читай: конституцію 1793 года) въ той же могилѣ, въ которой находятся и они". Новая конституція 5 фруктидора III-го года республики (22 августа 1795 г.) признавала подобно конституціи 1791 года, двустепенную подачу голосовъ, при чемъ избирательный цензъ былъ нѣсколько пониженъ. Въ первичныхъ собраніяхъ принимали участіе всѣ граждане, достигшіе совершеннолѣтія (21 г.), жившіе въ общинѣ въ теченіе года и платившіе какую нибудь подать: поземельную или личную. Эти первичныя избирательныя собранія собирались каждый годъ, въ соотвѣтственныхъ кантонахъ (на которые по конституціи 1795 года была подѣлена территорія) и избирали членовъ избирательныхъ коллегій, которые, въ свою очередь, избирали членовъ въ совѣтъ пятисотъ и въ совѣтъ старѣйшинъ.

Сверхъ того, для избранія въ депутаты въ одинъ изъ совѣтовъ были установлены усиленныя требованія: 1) для избранія въ совѣтъ пятисотъ (который, по выраженію Буасси д'Англа, долженъ былъ играть роль „воображенія республики") требовался: a) 30-лѣтній возрастъ, b) жительство и осѣдлость на территоріи республики въ теченіе 10 лѣтъ непосредственно передъ избраніемъ; 2) для избранія въ совѣтъ старѣйшинъ (изображавшій „разумъ республики") требовался: a) 40-лѣтній возрастъ, b) состояніе супружества или вдовства и c) 15-лѣтнее пребываніе на территоріи республики.

Подъ дѣйствіемъ этихъ законовъ республика III-го года („умѣренная") просуществовала всего на всего 4 года, до 1799 года, когда Наполеонъ I, по выраженію Луи-Блана, „при помощи разума націи задушилъ ея воображеніе" и, произведя 18-е брюмера государственный переворотъ, учредилъ новый образъ правленія. По конституціи Наполеона I избирательное право было совершенно уничтожено, ибо гражданамъ предоставлено было лишь право указывать лицъ, достойныхъ довѣрія, посредствомъ избранія $^1/_{10}$ части гражданъ въ каждомъ округѣ и въ каждомъ департаментѣ. Лица, указываемыя такимъ образомъ, заносились въ списки, изъ которыхъ

сенатъ уже и назначалъ всѣхъ членовъ въ трибунатъ, законодательный корпусъ, счетную палату и для занятія должности кассаціонныхъ судей. Понятно, при такихъ условіяхъ, выборное право какъ бы совершенно упразднялось конституціею VIII-го года республики (1799). Послѣдующія конституціи не только не принесли расширенія выборнаго права, но даже измѣнили и законъ, предоставлявшій гражданамъ указывать достойнѣйшихъ, въ томъ смыслѣ, что дали возможность первому консулу вліять на избирательныя коллегіи и вводить въ ихъ составъ своихъ приверженцевъ. Такимъ образомъ, при Наполеонѣ I не существовало и вопроса о выборномъ правѣ, который возникъ только въ эпоху реставраціи.

III. Реставрація принесла съ собою конституціонную монархію, которая въ силу обстоятельствъ должна была опираться: 1) на тѣ классы общества, которые въ свое время были противниками революціи и всѣхъ измѣненій, ею принесенныхъ, т.-е. на старое дворянство и церковь, а также 2) и на средніе классы общества, которые, съ одной стороны, были напуганы республикой 1793 года, а съ другой—съ явнымъ неудовольствіемъ относились къ военному деспотизму Наполеона I. Слѣдовательно, будущее представительство, какъ и сама конституція должны были опредѣлиться примѣнительно къ этимъ классамъ, которые реставрація хотѣла сдѣлать господствующими. Явившаяся вскорѣ хартія 1814 года заключала въ себѣ слѣдующія постановленія: 1) депутаты избираются на 5 лѣтъ, съ тѣмъ, что палаты возобновляются частично: $^1/_5$ часть ихъ состава выходитъ ежегодно; 2) народонаселеніе будетъ принято за основаніе представительства. Это послѣднее постановленіе не означало, однако, что право выбора будетъ предоставлено всему народу; напротивъ, избраніе депутатовъ было обусловлено очень высокимъ цензомъ. Только то лицо могло участвовать въ избраніи депутатовъ и имѣло право голоса, которое платило прямого налога 300 франковъ и имѣло, по крайней мѣрѣ, 30 лѣтъ отъ роду. Затѣмъ, для права быть избраннымъ въ депутаты, было постановлено, что депутатъ долженъ имѣть, по крайней мѣрѣ, 40 лѣтъ отъ роду и платить прямого налога не менѣе 1.000 франковъ. Эти главныя начала, выраженныя въ хартіи, должны были получить надлежащее развитіе въ особомъ избирательномъ законѣ. Но этотъ законъ не успѣлъ выработаться, такъ какъ вскорѣ затѣмъ въ правленіи Бурбоновъ произошелъ извѣстный перерывъ въ 100 дней, въ продолженіе которыхъ возвратившійся съ Эльбы Наполеонъ удерживалъ власть въ своихъ рукахъ. Послѣ новаго возвращенія Людовика XVIII избирательный законъ былъ замѣненъ простымъ ордонансомъ короля; этотъ ордонансъ постановлялъ,

что избиратели должны имѣть 21 годъ, а депутаты — 25 лѣтъ отъ роду.

На основанiи этого избирательнаго закона была, вслѣдъ затѣмъ, избрана палата, которая оказалась своего рода знаменитостью въ исторiи французскаго представительнаго права, ибо она состояла изъ лицъ, политическiя страсти которыхъ были возбуждены тѣмъ кратковременнымъ успѣхомъ, который имѣлъ возвратившiйся съ Эльбы Наполеонъ, и которыя, послѣ паденiя героя 100 дней, требовали отъ правительства Людовика XVIII до невозможности строгихъ мѣръ, какъ противъ приверженцевъ Наполеона, такъ и противъ членовъ республиканской партiи. Палата, такъ настроенная, шла дальше желанiй самого короля (по этому поводу къ ней и примѣнялась вначалѣ поговорка: plus royaliste que le roi). Но такъ какъ въ то время она все-таки оказывала большiя услуги королю, то послѣднiй до поры до времени ладилъ съ нею, считая ее незамѣнимою (chambre introuvable). Тѣмъ не менѣе, послѣ этихъ хорошихъ отношенiй, требованiя палаты въ 1816 году зашли слишкомъ далеко и палата требовала такихъ мѣръ, которыя, очевидно, произвели бы великое смятенiе въ странѣ. Король нашелъ невозможнымъ удовлетворить крайнимъ требованiямъ палаты. Chambre introuvable оказалась союзникомъ неудобнымъ и король распустилъ ее въ 1816 году. Въ слѣдующей затѣмъ сессiи, король, открывая засѣданiя новой, какъ бы по адресу прежней палаты, въ тронной рѣчи сказалъ: „будемъ привязаны къ хартiи; я не потерплю, чтобы нанесли какой нибудь ущербъ этому основному закону". Вмѣстѣ съ тѣмъ, палатамъ представленъ былъ избирательный законъ 5 февраля 1817 года.

Этотъ законъ въ главныхъ основанiяхъ былъ разработанъ Лэнэ (Lainé), въ ближайшемъ сотрудничествѣ съ Гизо; поэтому въ мемуарахъ послѣдняго [1]) можно найти краткiя комментарiи къ этому закону. Идея этого закона, по Гизо, заключалась въ слѣдующемъ: революцiя видоизмѣнила старый порядокъ вещей настолько, насколько это было нужно для прiобрѣтенiя самыхъ важныхъ и существенныхъ условiй новаго государственнаго управленiя; она установила гражданскую равноправность, она открыла доступъ народу къ законодательству и управленiю, создала вмѣсто абсолютной власти систему отвѣтственныхъ властей. Поэтому слѣдуетъ закончить развитiе революцiи, и конституцiонная монархiя въ томъ видѣ, какъ она учреждена хартiею Людовика XVIII, представляется удобною для того формою. Но чтобы это учрежденiе могло существовать и развиваться,

---

[1]) *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps.*

оно должно опереться на тѣ классы общества, которые представляли изъ себя умѣренныя партіи идей 1789 года, именно на средніе классы. Имъ должно быть предоставлено право прямого участія въ законодательствѣ и управленіи. Слѣдовательно, прежде всего, надлежитъ выдѣлить эти политическіе классы и совершить такое выдѣленіе посредствомъ увеличеннаго ценза въ формѣ цифры платимыхъ податей. Разъ установленъ такой цензъ и созданъ извѣстный правящій элементъ въ государствѣ, ему и должна быть предоставлена прямая власть надъ выборами депутатовъ. Этимъ положеніемъ, слѣдовательно, установлялось, что выборы должны быть прямыми. Такимъ образомъ, эта представительная система разомъ вводила и высокій цензъ и прямые выборы, какъ связь и залогъ прочной солидарности между избирателями и избираемыми, чего не могло быть достигнуто при системѣ двустепенныхъ выборовъ. Но число избирателей не могло быть велико при такихъ условіяхъ, которыя, какъ мы уже знаемъ, въ главныхъ своихъ основаніяхъ были выражены въ хартіи 1814 года и которыя требовали для избирателей 30-лѣтняго возраста и платежа 300 франковъ прямыхъ налоговъ, а для депутатовъ—40-лѣтняго возраста и платежа налоговъ въ 1.000 франковъ.

Однако, этотъ законъ 1817 года казался тогда охранительнымъ партіямъ слишкомъ революціоннымъ. „Les ultra"—по словамъ одного изъ современныхъ писателей, разсматривали самого Людовика XVIII какъ революціонера и говорили, что „должно спасти короля, во что бы то ни стало". Вслѣдствіе этого они хотѣли уничтожить этотъ избирательный законъ, который казался имъ столь революціоннымъ именно потому, что онъ давалъ сильное участіе въ выборахъ среднему классу — буржуазіи и слишкомъ мало вліянія крупнымъ поземельнымъ собственникамъ. Агитація противъ избирательнаго закона 1817 года начинается тотчасъ же за его примѣненіемъ, особенно послѣ того, какъ при первомъ частичномъ обновленіи палаты, при выборѣ первой пятой ея части, въ ней явились либералы. Тогда всѣ ultra стали настаивать на измѣненіи дѣйствовавшихъ постановленій о выборахъ. Главный руководитель ихъ, пэръ реставраціи, старый республиканецъ, бывшій членъ директоріи и сенаторъ временъ Имперіи, Бартелеми предложилъ, наконецъ, измѣнить избирательный законъ 1817 года, и, дѣйствительно, впослѣдствіи эта цѣль и была достигнута.

IV. Предложеніе Бартелеми объ измѣненіи избирательнаго закона съ самаго начала встрѣтилось съ формальными препятствіями, ибо по конституціи 1814 года палатамъ не принадлежала иниціатива закона: имъ предоставлялось только право просить короля о внесеніи того или другого законопроекта. Тѣмъ не менѣе палата пэровъ

приняла предложеніе Бартелеми и постановила слѣдующую резолюцію: короля будутъ почтительнѣйше просить предложить палатамъ избирательный законъ, который бы измѣнилъ организацію избирательныхъ коллегій, что представляется крайне необходимымъ. Въ палатѣ депутатовъ это предложеніе было отвергнуто, и, такимъ образомъ, 1819 годъ прошелъ безъ какихъ либо измѣненій въ избирательномъ законѣ. Но въ слѣдующемъ году само правительство было побуждено искать средствъ къ утвержденію династіи и вообще существующаго порядка вещей, такъ какъ страна была введена въ нѣкоторую панику вслѣдствіе убійства герцога Беррійскаго фанатикомъ Лувелемъ [1]). Послѣ этого убійства и палаты, и правительство приняли мѣры, прежде всего, относительно печати (объ этомъ говорилось выше), а также и относительно другихъ предметовъ, и въ результатѣ такой дѣятельности явился новый избирательный законъ 29 іюня 1820 года. Онъ носитъ названіе закона о двойномъ голосованіи (loi de double vote) въ силу особой, имъ установленной системы выборовъ. Закономъ 1820 года было возстановлено признанное въ Acte additionnel Наполеона раздѣленіе избирательныхъ коллегій на коллегіи окружныя и департаментскія. Въ каждомъ департаментѣ были образованы 2 разряда избирательныхъ коллегій. Общая департаментская коллегія составлялась изъ избирателей, платившихъ наивысшую сумму налоговъ, и въ числѣ равномъ ¼ всѣхъ лицъ, занесенныхъ въ списокъ избирателей. Другіе избиратели распредѣлялись въ коллегіи по округамъ (особая административная и избирательная единица, arrondissement), которыя заключали въ себѣ всѣхъ избирателей, имѣющихъ свое мѣстожительство въ тѣхъ общинахъ, которыя входили въ составъ каждаго округа. Каждая коллегія назначала по одному депутату. Въ результатѣ эта система выборовъ представлялась въ слѣдующемъ видѣ: 172 депутата избирались департаментскими коллегіями, а избраніе 258 было предоставлено окружнымъ коллегіямъ. Но такъ какъ лица, входившія въ составъ департаментскихъ коллегій, имѣли право вотировать какъ въ своихъ, такъ и въ коллегіяхъ окружныхъ, то они, слѣдовательно, получали право вотировать дважды. Вотъ почему законъ 1820 года, установившій эти правила, и носитъ названіе loi de double vote, закона о двойномъ голосованіи. Этотъ законъ, повидимому, сосредоточиваетъ избирательное право, главнымъ образомъ, въ рукахъ того класса общества, на который можно было

---

[1]) Убійство было совершено съ тѣмъ разсчетомъ, что со смертью герцога прекратится династія Бурбоновъ. Послѣдствія этого убійства, какъ извѣстно, не оправдали разсчетовъ.

всего болѣе разсчитывать. Но такъ какъ срокъ депутатскихъ полномочій ко времени утвержденія этого закона еще не истекъ, и вслѣдствіе того самъ онъ тотчасъ же вступить въ дѣйствіе не могъ, а примѣненіе его могло совершиться только черезъ нѣсколько лѣтъ, то о дѣйствіи этого избирательнаго закона 1820 года можно было судить лишь въ будущемъ. Но онъ, какъ оказалось, не оправдалъ возлагавшихся на него ожиданій: палата, избранная на основаніи этого закона въ 1827 году, была палатой, гдѣ духъ оппозиціи былъ несравненно сильнѣе, чѣмъ въ прежнихъ палатахъ, что повлекло вначалѣ частыя перемѣны министерства, а затѣмъ, въ концѣ концовъ, привело и къ революціи 1830 года.

V. Такимъ образомъ, избирательныя условія, установленныя реставраціею, оказались безсильными для поддержанія режима, установленнаго Людовикомъ XVIII, согласно хартіи 1814 года. Іюльская революція 1830 года естественно должна была принести съ собою и измѣненіе избирательнаго права.

Съ одной стороны, буржуазія была недовольна избирательными законами временъ реставраціи и требовала извѣстнаго расширенія избирательнаго права; съ другой стороны, демократическая партія, которая была уже довольно сильна въ то время, когда разразилась революція 1830 года, требовала не только расширенія избирательнаго права, но даже всеобщей подачи голосовъ. Наконецъ, и партія роялистовъ (легитимистовъ) осталась бы недовольна всякимъ закономъ, который представлялъ бы первенствующую власть среднимъ классамъ общества, и въ правленіе Людовика-Филиппа эта партія легитимистовъ такъ измѣнила свою тактику, что отъ первоначальнаго своего требованія — ограничить избирательный цензъ, установленный при Людовикѣ XVIII и Карлѣ X,—она перешла къ требованію всеобщей подачи голосовъ. Но Людовикъ-Филиппъ, который опирался, главнымъ образомъ, на средній классъ—буржуазію (за это, между прочимъ, его и звали королемъ-буржуа), удовлетворилъ требованію этого именно класса черезъ извѣстное пониженіе избирательнаго ценза, такъ что для избирателей требованіе платежа прямыхъ налоговъ съ 300 франковъ было понижено до 200, а пассивныя требованія съ 1.000 франковъ—до 500. Этимъ путемъ число избирателей увеличилось, такъ что вмѣсто 160.000 избирателей, бывшихъ при Людовикѣ XVIII и Карлѣ X, теперь явилось 224 т., т.-е. на 64 т. болѣе. Но это число избирателей, обыкновенно доходившее до 225 т., не соотвѣтствовало условіямъ страны, въ которой гражданская равноправность признавалась за 5—6 милліонами гражданъ. Вслѣдствіе этого, избирательная реформа въ смыслѣ расширенія избирательнаго права сдѣлалась лозунгомъ всѣхъ партій,

при чемъ партіи, сообразно ихъ направленію, выступали съ программами крайне разнообразными. Съ одной стороны, партія, вѣрная династіи Людовика XVIII и конституціонной монархіи, выступила съ требованіемъ расширенія избирательнаго права черезъ пониженіе избирательнаго ценза и черезъ освобожденіе отъ ценза лицъ, которыя оказали извѣстныя услуги обществу, или которыя вообще занимаютъ въ немъ почетное положеніе. Сюда были отнесены лица, записанныя въ списки присяжныхъ (jury), лица, имѣющія ученыя степени, занимающія разныя должности при управленіи, словомъ—цѣлый разрядъ лицъ такъ наз. capacités; всѣ эти лица освобождались отъ общихъ условій ценза. Другая партія, республиканская, демократическая требовала съ самаго начала не только расширенія избирательнаго права, но уничтоженія какого бы то ни было ограниченія относительно этого права, т.-е. установленія suffrage universel, всеобщей подачи голосовъ. Какъ мы видѣли, къ этой партіи присоединились и нѣкоторые легитимисты, тактика которыхъ, собственно говоря, преслѣдовала цѣль болѣе близкую ихъ намѣреніямъ, именно: низверженіе монархіи Людовика-Филиппа.

Движеніе въ смыслѣ избирательной реформы и измѣненіе въ избирательномъ правѣ было задержано на первое время царствованія Людовика-Филиппа. Но съ 1839 года, со стороны палатъ это движеніе все болѣе и болѣе разростается, главнымъ образомъ вслѣдствіе того, что къ этому времени обнаружила свои результаты общая политика, которую преслѣдовалъ Людовикъ-Филиппъ. Правительство этого короля, опиравшееся на средніе классы общества, на буржуазію, на ея интересы, до извѣстной степени льстившее этимъ интересамъ, мало-по-малу обратило самое представительство въ орудіе пользы одного класса общества, и въ рукахъ его оно дѣйствительно сдѣлалось орудіемъ для полученія всевозможныхъ выгодъ. Мы не будемъ останавливаться на фактахъ, которые могли бы иллюстрировать характеръ этой эпохи; скажемъ только, что преобладающею чертой ея является господство матеріальныхъ интересовъ, стремленіе къ наживѣ всѣми путями, при чемъ само избирательное право сдѣлалось орудіемъ для полученія выгодъ какъ въ пользу избирателей, такъ и въ пользу избираемыхъ. Объ этомъ свидѣтельствуютъ писатели различныхъ направленій. Вотъ, что, напр., говоритъ по этому поводу писатель радикальнаго направленія, аббатъ Ламеннэ: „надъ массой націи, обращенной въ политическій илотизмъ, возникла незаконная аристократія (une aristocratie batarde), которую власть привязала къ себѣ, или старалась привязать къ себѣ всѣми средствами развращенія, которыми она располагаетъ, посредствомъ отличій, поблажавшихъ глупому тщеславію, хорошо оплаченныхъ мѣстъ, концессій

по подрядамъ и поставкамъ, административныхъ милостей, привилегій и монополій или же косвеннымъ поощреніемъ посредствомъ таможенныхъ пошлинъ". Эти слова Ламеннэ, произведшія въ свое время сильное впечатлѣніе, соотвѣтствуютъ и могутъ быть приведены въ параллель тому, что говорилъ Токвиль въ 1848 году, именно, что при существующей выборной системѣ установляется какъ бы особая мораль, которая заключается въ томъ, что каждый избиратель и избираемый должны руководиться взглядами добраго отца семейства, и при избраніи разсчитывать на выгоды, которыя могутъ получиться отъ посылки депутата. Токвиль указывалъ, что этимъ путемъ проникаетъ великое развращеніе и въ народное представительство и въ правительственныя сферы. Между тѣмъ, правительство, которое, главнымъ образомъ, въ теченіе всего существованія іюльской монархіи находилось въ рукахъ Гизо и партіи доктринеровъ, не только не хотѣло сдѣлать какихъ либо уступокъ въ этомъ отношеніи, но и ввести необходимыя реформы, несмотря на предостереженія, которыя давались ему лицами, заинтересованными въ сохраненіи этой монархіи. Такъ, Дювержье де Гораннъ, авторъ *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, горячій сторонникъ конституціонной монархіи, въ 1846 году говорилъ: „чѣмъ болѣе я думаю, тѣмъ болѣе я убѣждаюсь, что представительное право находится въ опасности, и что безъ коренной избирательной реформы его спасти нельзя". Тѣмъ не менѣе, Гизо не только не признавалъ этихъ фактовъ и заявленій, но не признавалъ возможнымъ и въ будущемъ измѣнить существующую систему представительства. Онъ говорилъ въ палатѣ, опровергая аргументацію своихъ противниковъ: „я напрасно ищу разрѣшенія: въ моихъ глазахъ эти предложенія — не что иное, какъ орудіе партій или фанатизмъ ума. Въ 1789 году избирательная система провозгласила всеобщую подачу голосовъ, новый принципъ, который однакоже ни одна изъ партій не желала принять во всей его цѣлости; никто не допуститъ его теперь". На слова одного изъ членовъ лѣвой стороны, Гарнье Пажеса, что его день придетъ, Гизо отвѣчалъ: jamais! не подозрѣвая, конечно, что 1848 годъ упразднитъ не только этотъ смѣлый и грозный запретъ, но и самого Гизо и всю политику короля-буржуа.

VI. Съ 1839 года открывается цѣлый систематическій походъ, который ведутъ публицисты, ораторы и депутаты въ пользу избирательной реформы, такъ что иногда эта агитація принимаетъ размѣры, которые заставляли правительство закрывать извѣстную ассоціацію въ пользу избирательной реформы. Тѣмъ не менѣе, избирательная реформа сдѣлалась общимъ лозунгомъ всѣхъ партій, такъ что въ 1848 году ближайшимъ поводомъ къ революціи явилось за-

прещеніе банкета для обсужденія реформы въ 12 избирательныхъ округахъ города Парижа. И, дѣйствительно, первымъ дѣломъ временного правительства, учрежденнаго послѣ революціи 24 февраля 1848 года, было провозглашеніе прямой и всеобщей подачи голосовъ, посредствомъ которой и было избрано учредительное собраніе, сошедшееся 4 мая 1848 года. Съ этого времени начинается примѣненіе прямой и всеобщей подачи голосовъ, хотя примѣненіе этой системы выборовъ въ теченіе долгаго періода и не было удачно, если припомнить, что режимъ Наполеона III былъ построенъ на плебисцитѣ и на томъ способѣ, которымъ онъ управлялъ всеобщей подачей голосовъ, и затѣмъ и всею Франціею. Но разсмотрѣніе способовъ, которыми дѣйствовалъ Наполеонъ, мы откладываемъ до другого раза, когда будемъ говорить вообще о способахъ производства выборовъ и о способахъ составленія оффиціальныхъ кандидатуръ.

Во всякомъ случаѣ, въ 1848 году система прямой и всеобщей подачи голосовъ утвердилась во Франціи, и въ настоящее время эта система есть фактъ неустранимый и неизбѣжный, противъ котораго можно говорить, спорить, осуждать его, находить неудобнымъ, считать, что эта система приводитъ къ дурнымъ результатамъ, но во всякомъ случаѣ ни одна изъ современныхъ партій, которая помышляла бы о захватѣ власти во Франціи, не могла бы устранить suffrage universel. И это вѣрно до такой степени, что всѣ попытки ограничить пользованіе этимъ правомъ всегда встрѣчали сильное сопротивленіе со стороны націи. Такъ, въ самомъ началѣ дѣйствія этого suffrage universel, именно въ 1850 году, законодательное собраніе, по предложенію президента республики, Наполеона Бонапарта, ограничило подачу голосовъ требованіемъ трехлѣтняго жительства въ округѣ, въ которомъ подается голосъ. Этимъ путемъ была устранена отъ выборовъ очень значительная часть народонаселенія. Эта мѣра 31 мая 1850 года была вызвана избраніемъ въ депутаты одного лица, въ которомъ усмотрѣли нѣкоторое соціальное знамя, именно Евгенія Сю, автора безчисленныхъ романовъ съ соціалистической подкладкой и по большей части прянаго характера. Избраніе въ депутаты Евгенія Сю произвело такой скандалъ, что Парижъ и депутаты пришли въ смятеніе; этотъ случай и былъ ближайшимъ поводомъ къ ограниченію избирательнаго права. Затѣмъ, когда Наполеонъ задумалъ совершить coup d'état, онъ въ прокламаціи своей 1851 года говорилъ, что возвращаетъ народу suffrage universel, который у него былъ отнятъ ранѣе (слѣдуетъ прибавить: имъ же самимъ). Это показываетъ, что даже Наполеонъ считалъ, если невозможнымъ, то, по крайней мѣрѣ, неудобнымъ отмѣнить систему всеобщей подачи голосовъ.

VII. Между всѣми государствами Европы, Францію должно считать страною, въ которой принципъ всеобщей подачи голосовъ установился прочно, такъ что никакія попытки и никакія усилія не могутъ его устранить изъ французскаго законодательства, гдѣ онъ является основаніемъ всего публичнаго права. Затѣмъ, всеобщая подача голосовъ введена была и въ другихъ европейскихъ государствахъ. Но тутъ она является уже заимствованною и дѣйствуетъ далеко не въ одинаковыхъ условіяхъ.

1. Она примѣняется къ Германской имперіи по закону 1867 г., вотированному учредительнымъ рейхстагомъ (иначе: по конституціи 1867 г.). Надо замѣтить, что эта система принята была въ Германіи и ранѣе, именно одновременно съ провозглашеніемъ ея во Франціи во времена Ламартина, Ледрю-Ролена и др. Германскій революціонный предварительный парламентъ, созванный въ Гейдельбергѣ въ мартѣ 1848 года, пригласилъ всѣ германскіе народы прислать представителей во Франкфуртъ, во франкфуртское учредительное собраніе; представители эти должны были избираться черезъ прямую и всеобщую подачу голосовъ. Такъ что, слѣдовательно, въ Германіи эта система стала примѣняться именно съ 1848 года, т.-е. одновременно съ провозглашеніемъ ея во Франціи. Затѣмъ въ томъ же году франкфуртскій учредительный рейхстагъ выработалъ примѣнительно къ этой системѣ особый избирательный законъ, который и легъ въ основаніе нынѣ дѣйствующаго избирательнаго закона въ Германіи (т.-е. конституціи 1867 года).

2. Всеобщая подача голосовъ примѣняется и въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ германскихъ государствахъ. Такъ, она дѣйствуетъ въ Баденѣ, хотя здѣсь она не примѣняется въ чистомъ видѣ, именно допускается только всеобщая, но не прямая подача голосовъ, ибо баденскій избирательный законъ установляетъ двустепенные выборы. Изъ другихъ государствъ можно указать на Данію, гдѣ дѣйствуетъ система прямой и всеобщей подачи голосовъ.

3. Въ Америкѣ, гдѣ не было особаго провозглашенія suffrage universel, какъ во Франціи и Германіи, система всеобщей подачи голосовъ постоянно примѣнялась въ отдѣльныхъ штатахъ, такъ что въ общемъ какомъ нибудь провозглашеніи не было надобности, ибо по федеральной конституціи выборы депутатовъ въ каждомъ штатѣ происходили примѣнительно къ законамъ, дѣйствовавшимъ по этому предмету въ каждомъ отдѣльномъ штатѣ. Такимъ образомъ, возможно было наблюдать видоизмѣненія выборнаго права по отдѣльнымъ штатамъ. Но въ настоящее время всѣ штаты безъ исключенія пришли къ системѣ прямой и всеобщей подачи голосовъ.

VIII. Мы разсмотрѣли исторію выборнаго права двухъ странъ,

которыя имѣли въ этомъ отношеніи наибольшее вліяніе на государства континентальной Европы. Обратимся теперь къ догматическому изложенію выборнаго права; именно, мы разсмотримъ различныя системы этого права и ихъ модификаціи въ отдѣльныхъ государствахъ. Вопросы выборнаго права столь сложны и разнообразны, что для ознакомленія съ ними необходимо распредѣлить ихъ въ извѣстныя группы, т.-е. подвести разные частные вопросы подъ категоріи болѣе общихъ вопросовъ. Такихъ категорій можетъ быть установлено двѣ: во-первыхъ, мы должны разсмотрѣть самыя основанія представительства, т.-е. указать, какимъ образомъ страна представлена въ нижней палатѣ, какимъ способомъ образуется совокупность тѣхъ депутатовъ, которые должны представлять націю въ цѣломъ ея видѣ и отъ имени ея дѣйствовать въ законодательствѣ и управленіи; во-вторыхъ, намъ слѣдуетъ затѣмъ разъяснить, какъ избираются эти лица, т.-е. процедуру выборовъ, какъ каждый округъ, имѣющій право представительства, осуществляетъ право избранія депутатовъ. Слѣдовательно, весь вопросъ о выборномъ правѣ будетъ разсматриваться въ двухъ отдѣлахъ: первый отдѣлъ будетъ трактовать объ основаніяхъ выборнаго права; второй—объ осуществленіи этого права, т.-е. объ избирательныхъ системахъ.

ГЛАВА IV.

Прямые и двустепенные выборы.

1. При разсмотрѣніи основаній представительства должно имѣть въ виду различныя системы: 1) выборное право можетъ быть сосредоточено, концентрировано въ опредѣленной массѣ избирателей, дѣйствующихъ и осуществляющихъ свое право совмѣстно въ отдѣльныхъ избирательныхъ округахъ и избирающихъ депутатовъ непосредственно; или 2) это выборное право можетъ быть осуществляемо не совмѣстно, отдѣльными разрядами избирателей и, сверхъ того, не непосредственно тѣми избирателями, которые даютъ полномочіе отдѣльнымъ депутатамъ. Такимъ образомъ, независимо отъ индивидуальныхъ условій, которыя установляются для каждаго отдѣльнаго избирателя и которыми обусловливается его право на выборы, установляются различныя условія для всей массы избирателей. И съ точки зрѣнія правъ этой массы избирателей, какъ бы она ни была устроена,—на основаніи всеобщей подачи голосовъ или на основаніи подбора лицъ, подходящихъ къ условіямъ ценза, — мы можемъ раздѣлить всѣ системы выборовъ на двѣ группы: первая представляетъ

сосредоточеніе, концентрацію выборнаго права въ опредѣленной массѣ избирателей, которые осуществляютъ свое право непосредственно и совмѣстно; вторая группа представляетъ раздѣленіе этой массы на извѣстные разряды, общественныя группы и, сверхъ того, установленіе не непосредственной, а посредственной подачи голосовъ, т.-е. двустепенной.

Прежде всего, мы должны остановиться на вопросѣ о двустепенной подачѣ голосовъ. Двустепенная подача голосовъ есть, собственно говоря, изобрѣтеніе французскаго законодательства, такъ какъ въ Англіи, при ограниченномъ кругѣ избирателей до билля о реформѣ 1832 года, избиратели осуществляли свое право непосредственно, т.-е. каждая избирательная коллегія избирала такое количество депутатовъ, которое приходилось на долю каждаго графства или города. Правда, американская федеральная конституція (1787 г.) установляла нѣчто въ родѣ двустепенной подачи голосовъ, но только для избранія сенаторовъ, такъ какъ члены американскаго сената, въ равномъ количествѣ отъ штатовъ, именно по два отъ каждаго, избираются мѣстными легислатурами, т.-е. мѣстнымъ сенатомъ и мѣстной палатой депутатовъ каждаго штата. Въ этомъ способѣ избранія американскихъ сенаторовъ мы можемъ видѣть нѣчто похожее на двустепенную подачу голосовъ, ибо всѣ мѣстныя легислатуры выходятъ изъ общихъ выборовъ и сами, въ свою очередь, избираютъ сенаторовъ (входящихъ въ составъ американскаго конгресса). Но 1) эта система примѣняется только къ образованію американскаго сената и 2) ея значеніе можетъ быть понято въ связи съ условіями федеративнаго государства и федеральнымъ устройствомъ сената.

Поэтому Франція относительно системы двустепенной подачи голосовъ не имѣла предшественниковъ. Примѣненіе этой системы для производства выборовъ, общихъ для всей страны, впервые было предпринято конституціею 1791 года. Эта конституція, какъ мы видѣли, установляла различіе между citoyens actifs и citoyens passifs, и право выбирать депутатовъ предоставлялось не citoyens actifs, какъ таковымъ, а особымъ коллегіямъ выборщиковъ, которые избирались при участіи всѣхъ активныхъ гражданъ. Слѣдовательно, избирала депутатовъ коллегія выборщиковъ (порядокъ этого избранія указанъ выше). Эта система выборовъ была отмѣнена декретомъ конвента въ 1792 году и конституціею 1793 года. Но она воскресла въ конституціи 1795 года. При введеніи конституціонныхъ учрежденій въ отдѣльныхъ европейскихъ государствахъ, эта система была воспринята нѣкоторыми изъ нихъ и до настоящаго времени дѣйствуетъ во многихъ германскихъ государствахъ. Въ виду практическаго примѣненія этой системы двустепенной подачи голосовъ въ

отдѣльныхъ европейскихъ государствахъ, намъ нужно остановиться на разсмотрѣніи того значенія и той роли, которую думали дать двустепенной подачѣ голосовъ при примѣненіи избирательнаго права.

Само собою разумѣется, составители конституціи 1791 года приняли систему двустепенной подачи голосовъ въ виду того, что въ тогдашней Франціи избирательное право было поставлено довольно широко, такъ что относительно assemblées primaires во Франціи образовалась значительная масса избирателей. Поэтому тамъ двустепенная система подачи голосовъ являлась какъ бы нѣкоторымъ коррективомъ этому широкому избирательному праву. Предполагалось, что лица, которыя будутъ избираться въ избирательныя коллегіи, особенно въ виду установленнаго для нихъ высокаго ценза, явятся элементомъ болѣе спокойнымъ, благоразумнымъ и консервативнымъ, чѣмъ масса избирателей. Но въ этомъ отношеніи первое примѣненіе конституціи 1791 года дало совершенно неожиданные для учредительнаго собранія результаты. Къ тому же это учредительное собраніе само исключило себя изъ выборовъ въ конвентъ, ибо постановило, что члены его не могутъ быть туда избраны. Это постановленіе, хотя и указываетъ чистоту намѣреній первыхъ учредителей, тѣмъ не менѣе было излишнимъ. И дѣйствительно, созданное конституціею 1791 года законодательное собраніе превзошло всѣ ожиданія революціонеровъ даже по внѣшности. Составъ этого собранія принялъ революціонный оттѣнокъ, такъ что, если хотѣли предупредить радикальный исходъ выборовъ, то это не удалось сдѣлать посредствомъ двустепенной подачи голосовъ, которую установила конституція 1791 года.

II. Въ XIX столѣтіи, при примѣненіи конституціонныхъ учрежденій и парламентской системы въ Европѣ, вопросъ о двустепенной подачѣ голосовъ сталъ предметомъ теоретическихъ разсужденій. Въ числѣ защитниковъ этой системы можно указать на автора *Демократіи въ Америкѣ*, Токвиля, который, описывая избирательную систему въ Америкѣ [1]), слѣдующимъ образомъ выражаетъ свои соображенія: „Достаточно", говоритъ онъ, „войти сначала въ палату депутатовъ, а затѣмъ въ американскій сенатъ, чтобы видѣть значительный контрастъ между этими двумя собраніями (не надо забывать, что авторъ писалъ это въ 1830 году): въ палатѣ депутатовъ нельзя найти ни одного выдающагося и сколько нибудь извѣстнаго въ странѣ человѣка. Это большею частью мѣстные адвокаты, ветеринары, учителя, содержатели питейныхъ заведеній и пр., которые недостаточно извѣстны въ странѣ и которые только что начинаютъ

---

[1]) См. *Демократія въ Америкѣ*, т. I, стр. 240 и слѣд., изд. 1857 г.

свою политическую карьеру, и, несмотря на то, что въ Америкѣ грамотность развита довольно широко, между ними можно найти такихъ лицъ, которыя съ трудомъ умѣютъ писать. Напротивъ, въ сенатѣ мы находимъ все, что есть выдающагося въ Америкѣ, что пріобрѣло извѣстность не только въ Америкѣ, но и въ Европѣ своими политическими способностями, учеными знаніями и всѣми талантами, которыми обладаютъ сенаторы. Такіе результаты должны быть приписаны системѣ двустепенныхъ выборовъ, которая принята и практикуется въ Америкѣ для выборовъ въ сенатъ".

Дѣйствительно, мы видѣли, что сенаторы, входящіе въ составъ американскаго конгресса, избираются мѣстными легислатурами. „Я не затруднюсь заявить", такъ заканчиваетъ это мѣсто Токвиль, „что двустепенная подача голосовъ есть единственное средство доставить всему народу возможность пользованія политической свободой, безъ опасности для послѣдней, т.-е., что при двустепенной подачѣ голосовъ можно допустить самое широкое избирательное право и быть въ то же время увѣреннымъ, что этимъ будетъ дано странѣ мудрое и зрѣлое представительство".

Останавливаясь на томъ примѣрѣ, которымъ пользуется Токвиль, какъ фактическимъ подкрѣпленіемъ своей аргументаціи въ защиту двустепенной подачи голосовъ, мы можемъ сказать, что дѣйствительно американскій сенатъ избирается мѣстными легислатурами, но это еще не доказываетъ, что въ Америкѣ существуетъ двустепенная система выборовъ. На самомъ дѣлѣ обыкновенно допускается, что, при избраніи мѣстной легислатуры, лица, въ нее избираемыя, заранѣе знаютъ, кого имъ слѣдуетъ избрать въ американскій сенатъ, такъ что ихъ выборъ предопредѣляетъ и выборы сенаторовъ, и по большей части лица, избранныя въ мѣстныя легислатуры, обязываются передъ своими избирателями избрать въ сенаторы тѣхъ или другихъ лицъ, подъ каковымъ условіемъ эти легислатуры и получаютъ свои полномочія. Если даже допустить, что выборы въ сенатъ совершаются посредствомъ двустепенной подачи голосовъ, то она примѣняется только къ избранію верхней палаты, и званіе сенатора есть то званіе, которымъ ограничивается честолюбіе всѣхъ гражданъ Америки, за рѣдкимъ исключеніемъ для тѣхъ, кто хотѣлъ бы, напр., сдѣлаться президентомъ республики. Послѣдняя почесть для американца — это избраніе его сенаторомъ въ федеральный конгрессъ. Слѣдовательно, въ американскій сенатъ фактически избираются лица, которыя прошли длинную политическую карьеру и оказали своей странѣ тѣ или другія услуги. Затѣмъ, при образованіи американскаго сената, каждый штатъ заинтересованъ, чтобы въ немъ находились лица, выдающіяся изъ ряда другихъ, ибо сенату присвоется

важная роль хранителя федеральнаго принципа, защитника федеральной самостоятельности и интересовъ отдѣльныхъ штатовъ, и сенатъ, соотвѣтственно своему важному значенію, имѣетъ не только важныя функціи по отправленію дѣлъ внѣшней политики, но и внутренняго управленія и законодательства, такъ какъ сенатъ — участникъ исполнительной власти республики. Слѣдовательно, штаты заинтересованы, чтобы сенаторы въ конгрессѣ были способны гарантировать какъ интересы всей страны, такъ въ особенности частные интересы отдѣльныхъ штатовъ, что̀, понятно, требуетъ большей осмотрительности при выборахъ въ сенатъ. Исключительно только такими побужденіями, которыя вполнѣ соотвѣтствуютъ важной роли американскаго сената, и можно объяснить причину, почему въ немъ сосредоточиваются, по преимуществу, лица выдающіяся или извѣстныя странѣ. Такъ что съ достаточною вѣроятностью можно сдѣлать предположеніе, что какъ составъ американскаго сената, такъ и выборы сенаторовъ были бы столь же удачны и при другой системѣ выборовъ, ибо между доброкачественностью состава сената и двустепенною подачею голосовъ, посредствомъ которой онъ избирается, трудно отыскать какую нибудь очевидную связь, какъ то пытался сдѣлать Токвиль. Слѣдовательно, примѣръ, избранный Токвилемъ, нельзя считать аргументаціей на защиту системы двустепенной подачи голосовъ.

III. Но мы должны, сверхъ того, разсмотрѣть болѣе общіе соображенія и доводы, которые можно привести въ пользу двустепенной подачи голосовъ. Обсуждая каждую систему выборовъ, каждую систему представительства, необходимо прилагать къ ней важнѣйшіе изъ всѣхъ критеріумовъ ея достоинства. Такими критеріумами являются два: 1) связь представителя (депутата) съ его избирателями; 2) установленіе такой системы, при которой важнѣйшіе интересы страны имѣли бы защиту и выраженіе въ палатѣ.

Съ этихъ двухъ точекъ зрѣнія система двустепенныхъ выборовъ можетъ быть признана несостоятельной. При ней порывается непосредственная связь между представителями и лицами, ихъ избравшими. При прямой подачѣ голосовъ, ограниченной цензомъ или нѣтъ, связь между депутатомъ и его избирателями будетъ непосредственная, прямая: депутатъ стоитъ лицомъ къ лицу съ своими избирателями; онъ нравственно отвѣтственъ передъ ними за свои дѣйствія и за свое голосованіе; избиратели могутъ лично объясняться съ нимъ при его избраніи или перебаллотировкѣ. Такимъ образомъ, этимъ установляется солидарность между палатами и избирателями, которая, очевидно, необходима какъ въ виду важныхъ задачъ, которыя приходится разрѣшать палатамъ, такъ и при всякомъ серьез-

номъ столкновеніи съ правительственными властями. Когда вся совокупность депутатовъ, засѣдающихъ въ палатѣ, знаетъ, что она связана съ избирателями, знаетъ, что она непосредственно вышла изъ народныхъ выборовъ, то самый вѣсъ такого народнаго представительства будетъ иной, чѣмъ если они будутъ избраны иными лицами, случайно вышедшими изъ первичныхъ избирательныхъ собраній.

Когда избиратель подаетъ свой голосъ непосредственно за депутата, онъ сознаетъ за собою извѣстную нравственную отвѣтственность; онъ знаетъ, что этотъ голосъ будетъ имѣть прямое значеніе для врученія важной власти лицу, отправляющемуся въ палату въ качествѣ депутата. Тутъ дѣйствуетъ если и не чувство нравственной отвѣтственности передъ страной, то, по крайней мѣрѣ, чувство собственнаго интереса, который заставляетъ его подумать о достоинствахъ лица, которому ввѣряются полномочія. Напротивъ, при двустепенной подачи голосовъ степень этого интереса при каждомъ избраніи выборщиковъ, избирающихъ депутатовъ, уменьшается. Въ этомъ случаѣ избиратель спрашивается не о томъ, кто, по его мнѣнію, лучше всѣхъ способенъ быть представителемъ, а о томъ, кто сумѣетъ лучше всѣхъ выбрать депутатовъ. Слѣдовательно, избиратель при такомъ положеніи дѣла слагаетъ съ себя заботу о выборѣ депутатовъ на другое лицо и часто даже не думаетъ—возможно ли поручить этому лицу избраніе депутата. Поэтому составъ избирательныхъ коллегій, исходящій изъ первичныхъ выборовъ, по большей части является случайнымъ; и слѣдовательно, результатъ выборовъ въ депутаты будетъ столь же случайнымъ, какъ и результатъ избранія въ выборщики, т.-е. онъ будетъ зависѣть, главнымъ образомъ, отъ того, какая партія одолѣла на данныхъ выборахъ.

IV. Можно привести примѣры необыкновеннаго колебанія въ составѣ депутатовъ, какъ при двустепенной подачѣ голосовъ, такъ и при прямой. Такъ, колебаніе партій въ прусскомъ ландтагѣ, который, какъ извѣстно, избирается посредствомъ двустепенной подачи голосовъ, можетъ быть представлено въ слѣдующемъ видѣ. Мы беремъ періодъ отъ 1867 по 1883 годъ. Въ этотъ промежутокъ времени партіи въ ландтагѣ распредѣлялись по годамъ слѣдующимъ образомъ. 1) *Партія старо-консерваторовъ*: съ 1867 по 1870 годъ ихъ было 118; съ учрежденіемъ Германской имперіи, когда кн. Бисмаркъ для внутреннихъ преобразованій долженъ былъ опираться на націоналъ-либераловъ, съ 1870 по 1873 годъ число старо-консерваторовъ падаетъ съ 118 до 77 (въ это время, слѣдовательно, одолѣли либералы), а въ сессію 1873 — 1876 года, ихъ остается всего на всего только 3. Затѣмъ идетъ повышеніе, именно съ 1877 по 1879 годъ въ ландтагѣ засѣдаютъ 9 старо-консерваторовъ; когда же въ этой партіи подъ влія-

ніемъ событій 1879 года произошелъ переворотъ, они въ 1880 году сразу наводнили ландтагъ 105 депутатами. 2) *Партія свободныхъ консерваторовъ:* въ сессію 1867 — 1870 года ихъ было 52 (вмѣстѣ съ такъ называемыми новыми консерваторами); съ 1870 по 1873 г. ихъ уже 87 человѣкъ (это потому, что, какъ мы сказали, въ это время взяли перевѣсъ націоналъ-либералы; свободные же консерваторы весьма близко подходятъ къ нимъ, чѣмъ и объясняется большій спросъ на лицъ этой партіи въ этотъ промежутокъ времени). Періодъ отъ 1873 по 1876 годъ сбавляетъ цифру депутатовъ свободно консервативной партіи съ 87 до 58 человѣкъ, каковое число затѣмъ и удерживается. 3) *Партія націоналъ-либераловъ:* въ періодъ съ 1867 по 1870 ихъ было 100 человѣкъ; съ 1870 по 1873 — 118; съ 1873 по 1876 — 174; съ 1876 по 1879 — 175. Въ періодъ же съ 1880 по 1881, подъ вліяніемъ событій, приведшихъ къ малому осадному положенію въ Берлинѣ и др. городахъ, число націоналъ-либераловъ упало до 102.

Не останавливаясь на менѣе значительныхъ партіяхъ прусскаго ландтага, приведемъ цифры колебаній партій, имѣющихъ значеніе, хотя и не такое, какъ три вышеуказанныя партіи. 4) *Партія центра* (католики); она имѣетъ 2 развѣтвленія: такъ называемый лѣвый центръ и правый центръ. Съ 1867 по 1870 годъ католиковъ въ ландтагѣ было 42 человѣка; съ 1870-хъ годовъ оба развѣтвленія этой партіи сливаются и католики представляются 54 депутатами; съ 1873 — 1876 годъ ихъ 86 человѣкъ (въ это время открывается извѣстный культуркампфъ); съ 1877 по 1879 годъ католиковъ еще больше, именно 88 человѣкъ, а въ 1880 году католическіе депутаты засѣдали въ ландтагѣ въ числѣ 95 человѣкъ (Бисмаркъ, значитъ, ошибся въ разсчетѣ и слишкомъ поторопился снять одежду каносскаго пилигрима). 5) *Такъ называемая Fortschrittspartei* (родственная отчасти націоналъ-либераламъ). Въ сессію 1867—1870 года депутатовъ этой партіи было 42 человѣка; съ 1870 по 1873 годъ цифра ихъ поднялась до 51; съ 1873—1876 годъ она поднялась еще болѣе, именно до 72 (періодъ расцвѣта). Затѣмъ начинается убыль: съ 1877 по 1879 годъ депутатовъ этой партіи остается 67 человѣкъ; а въ 1880 году она представляетъ только 35 (какъ видимъ, колебанія этой партіи параллельны колебаніямъ партіи націоналъ-либераловъ, что и понятно, если принять во вниманіе, что та и другая партіи, какъ мы сказали, нѣсколько схожи между собою).

V. Изъ приведенныхъ цифръ мы можемъ сдѣлать тотъ выводъ, что тѣ или другія колебанія въ числѣ представителей извѣстной партіи, колебанія, зависящія отъ общихъ политическихъ причинъ, замѣчаются также и при двустепенной подачѣ голосовъ, какъ и при

другой, т.-е. двустепенная подача голосовъ нисколько не устраняетъ возможной случайности въ выборѣ депутатовъ, какъ думаютъ нѣкоторые. Надо вообще замѣтить, что при обсужденіи этой системы подачи голосовъ не обращается вниманія, насколько дѣйствительно при этой системѣ избиратель отрекается отъ своихъ правъ. Правда, законъ лишаетъ его возможности непосредственно выбрать излюбленнаго имъ депутата, но, тѣмъ не менѣе, избиратель можетъ выбирать выборщиковъ именно съ тѣмъ разсчетомъ, чтобы послѣдніе непремѣнно выбрали въ депутаты лицъ ему, избирателю, угодныхъ и имъ излюбленныхъ, Рихтера, Вирхова и т. д. Выборщики, слѣдовательно, обязываются подавать свои голоса за то или другое лицо, которое имъ указано избирателями первичныхъ собраній, такъ что тутъ происходитъ то же явленіе, которое мы наблюдаемъ и при образованіи американскаго сената. Двустепенная подача голосовъ, слѣдовательно, приводитъ къ тому, что первичные избиратели обязываютъ своихъ Wahlmänner (выборщиковъ избирательныхъ коллегій) подавать голоса за тѣхъ или другихъ лицъ, заранѣе указанныхъ. И въ лучшемъ случаѣ, при такой системѣ, выборы будутъ случайны. При другихъ условіяхъ выборы депутатовъ будутъ предопредѣлены выборами Wahlmänner'овъ, которые обязываются передъ своими избирателями избирать въ депутаты лицъ, которыя будутъ имъ указаны. Съ этой точки зрѣнія возстаетъ противъ двустепенной подачи голосовъ Д. С. Милль (гл. IX ibid.).

Но Милль какъ бы допускаетъ одно исключеніе; именно онъ говоритъ, что система двустепенныхъ выборовъ возможна и понятна лишь въ томъ случаѣ, если эти вторичные выборы (т.-е. выборы въ депутаты) отправляются такимъ учрежденіемъ, которое само имѣетъ важныя политическія функціи. Милль, находясь въ этомъ случаѣ подъ вліяніемъ соображеній Токвиля, говоритъ, что выборы, напримѣръ, въ американскій сенатъ производятся мѣстными легислатурами, т.-е. учрежденіями, которыя имѣютъ очень важныя политическія функціи, и которыя, силою вещей, побуждаются разсматривать каждаго избираемаго сенатора съ точки зрѣнія его политической способности. Но мы уже видѣли, что на дѣлѣ это не такъ, и что осмотрительность при избраніи сенаторовъ зависитъ, главнымъ образомъ, отъ федеративнаго значенія, которое имѣетъ американскій сенатъ. Второй примѣръ, приводимый Миллемъ, касается выборовъ президента американской республики. Президентъ, какъ извѣстно, избирается особыми выборщиками, которые состоятъ изъ депутатовъ отъ каждаго штата, и изъ которыхъ составляется коллегія, равная по числу своихъ членовъ съ американскимъ конгрессомъ (т.-е. каждый штатъ посылаетъ въ эту коллегію столько депутатовъ, сколько по-

сылаетъ онъ ихъ и въ конгрессъ). Эти коллегіи и выбираютъ президента, такъ что, слѣдовательно, президентъ избирается посредствомъ двустепенной подачи голосовъ. Но въ дѣйствительности выборъ президента обыкновенно предопредѣляется тѣмъ, что каждое лицо, назначаемое въ избирательную коллегію для выбора президента, является заранѣе орудіемъ партій, которыя имѣются въ средѣ избирателей. Слѣдовательно, при такой системѣ, когда коллегія образуется ad hoc, голосованіе въ ней непремѣнно будетъ зависѣть отъ предварительныхъ выборовъ. — Въ концѣ концовъ и этотъ примѣръ Милля неудаченъ.

Такимъ образомъ, и съ точки зрѣнія лучшихъ качествъ, или вообще съ точки зрѣнія качествъ народнаго представительства, двустепенная подача голосовъ не представляетъ особенныхъ выгодъ. Она можетъ представляться выгодной съ той точки зрѣнія, что при выборахъ избирателями или выборщиками являются тѣ элементы общества, которые могутъ быть причислены къ наиболѣе разсудительнымъ, консервативнымъ и т. д. Съ этой точки зрѣнія двустепенные выборы предохраняютъ страну отъ нѣкотораго радикализма, который можетъ быть проведенъ въ палату при помощи прямой подачи голосовъ (хотя исторія образованія французскаго конвента 1792 и противорѣчитъ этому). Но нѣкоторымъ поясненіемъ для такого предположенія о выгодахъ двустепенной подачи голосовъ могутъ служить соображенія одного талантливаго французскаго писателя, маркиза де-Кастеляна, развитыя имъ въ сочиненіи *Essai sur l'organisation du suffrage universel.* Эта книга появилась въ 1872 году, именно въ тотъ моментъ, когда французы были заняты разработкой своихъ будущихъ конституціонныхъ законовъ, и когда политическіе вопросы волновали общественное мнѣніе. По своему направленію маркизъ де-Кастелянъ принадлежитъ къ консервативной партіи и даже къ легитимистамъ. Поэтому идея двустепенной подачи голосовъ должна была улыбаться ему: онъ могъ бы сказать, что, пользуясь мѣстнымъ вліяніемъ, землевладѣльцы, солидные буржуа и прочіе охранительнаго свойства элементы общества могутъ получить перевѣсъ на выборахъ, и, соотвѣтственно этому, самый составъ палаты будетъ соотвѣтствовать желаніямъ консервативной партіи. Однако, маркизъ этого не говоритъ. Разсматривая вопросъ о двустепенной подачѣ голосовъ, маркизъ Кастелянъ, прежде всего, останавливается на вопросѣ, который съ его точки зрѣнія имѣетъ главное и рѣшающее значеніе, именно на вопросѣ о томъ, въ чьихъ рукахъ въ данную минуту находится во Франціи мѣстное вліяніе, такъ какъ само собою понятно, что при двустепенной подачѣ голосовъ избиратели—выборщики будутъ избираться изъ лицъ,

которыя пользуются вліяніемъ на мѣстахъ ихъ жительства или осѣдлости. „Прежде мѣстное вліяніе находилось въ рукахъ мѣстныхъ крупныхъ землевладѣльцевъ или богатыхъ буржуа; но въ настоящее время это вліяніе перешло въ другія руки и находится въ рукахъ класса, который можно назвать непереводимымъ итальянскимъ выраженіемъ „mezzo-chetto“ (по-нашему: что то въ родѣ разночинцевъ), и который состоитъ изъ содержателей питейныхъ заведеній, ветеринаровъ, деревенскихъ врачей, приближающихся къ знахарямъ, лицъ, которыя имѣютъ образованіе самое поверхностное, и которыя, вслѣдствіе этого, считаютъ себя способными и компетентными разрѣшать всѣ вопросы и говорить о предметахъ, о которыхъ они не имѣютъ никакого понятія“. Можетъ быть, картина, нарисованная маркизомъ Кастеляномъ, и не вѣрна, но мысль его заключается въ слѣдующемъ: если видѣть въ двустепенной подачѣ голосовъ средство упрочить власть на выборахъ за классомъ, который считается консервативнымъ, то весьма часто придется ошибиться въ разсчетахъ, ибо выборщиками оказываются именно тѣ лица, которыхъ наиболѣе опасаются. Это соображеніе, дѣйствительно, имѣетъ рѣшающее значеніе при оцѣнкѣ выгодъ двустепенной подачи голосовъ, такъ что, слѣдовательно, въ пользу послѣдней нѣтъ возможности провести какіе либо солидные доводы.

VI. Двустепенная система подачи голосовъ существуетъ, между прочимъ, въ нѣмецкихъ государствахъ и даже въ такихъ, которыя допускаютъ цензъ. Такъ, она примѣняется въ Баваріи, гдѣ избирательный законъ былъ въ послѣдній разъ пересмотрѣнъ въ 1881 году. На 5.022.390 жителей по спискамъ 1875 года въ Баваріи назначается 159 депутатовъ, которые распредѣляются между 63 избирательными округами, считая по одному депутату на 31.500 жителей, при чемъ на каждый излишекъ въ 15.750 жителей имъ прибавляется по одному депутату. Но выборы этихъ депутатовъ производятся въ двухъ степеняхъ, именно: право быть избирателемъ 1-й степени принадлежитъ баварцамъ, достигшимъ совершеннолѣтія и платившимъ, по крайней мѣрѣ, за 6 мѣсяцевъ до производства выборовъ, какой нибудь изъ прямыхъ налоговъ [1]). Какой бы ни былъ налогъ, всякій баварецъ имѣетъ право участвовать въ первичныхъ собраніяхъ. Затѣмъ въ выборщики можетъ быть избранъ баварецъ, достигшій 25-лѣтняго возраста и имѣющій осѣдлость въ общинѣ, гдѣ происходятъ выборы, а равнымъ образомъ удовлетворяющій и прочимъ условіямъ. Депутатомъ можетъ быть всякій баварецъ въ возрастѣ 30 лѣтъ.

[1]) Въ Баваріи прямые налоги суть: 1) налогъ подоходный; 2) налогъ съ доходовъ съ капиталовъ; 3) налогъ съ промысловъ и, наконецъ, 4) налогъ поземельный.

На 500 душъ полагается одинъ выборщикъ; но если въ округѣ окажется излишекъ не менѣе 250 лицъ, то прибавляется на его долю еще одинъ. Для избранія депутата требуется наличность ²/₃ голосовъ всѣхъ выборщиковъ. Если выборы не могутъ состояться по неприбытію выборщиковъ, назначаются новые выборы, и расходъ по нимъ падаетъ на тѣхъ выборщиковъ, отсутствіе которыхъ было причиной несостоявшихся выборовъ.

Такимъ образомъ, въ Баваріи, при существованіи ценза, устанавливаются двустепенные выборы, при чемъ для выборщиковъ полагаются особыя реквизиціи, т.-е. болѣе возвышенныя условія, чѣмъ для избирателей первичныхъ собраній.

Ничего нѣтъ удивительнаго, что въ государствахъ, гдѣ введена всеобщая подача голосовъ, установляются въ то же время и двустепенные выборы, какъ то имѣется въ Баденѣ по закону 1876 года. Этотъ законъ носитъ названіе: „Gesetz, einige Aenderungen zur Verfassungsurkunde betreffend", т.-е. закона о нѣкоторыхъ измѣненіяхъ конституціи, касающихся избирательнаго порядка. Наперекоръ этому названію, законъ 1876 года вноситъ не нѣкоторыя, а весьма существенныя измѣненія, такъ какъ имъ установляется всеобщая и, въ то же время, двустепенная подача голосовъ. Именно избирательные округа (56) подраздѣляются на избирательные участки для избранія выборщиковъ, при чемъ 1 выборщикъ приходится на 200 жителей. Община въ 200 жителей составляетъ самостоятельный участокъ. Община, по числу жителей имѣющая право на 8 и болѣе выборщиковъ, подраздѣляется на 2 и болѣе участковъ. Каждый избирательный округъ долженъ имѣть не менѣе 48 выборщиковъ. Эти выборщики избираются всѣми наличными избирателями, такъ что для ихъ избранія требуется не абсолютное большинство голосовъ, но большинство относительное, т.-е. выборщикомъ дѣлается тотъ, который болѣе другихъ получитъ голосовъ. Такое постановленіе содѣйствуетъ болѣе равнодушному отношенію избирателей какъ къ выборамъ, такъ и къ выборщикамъ, т.-е. при такомъ порядкѣ дѣлъ избирателю есть поводъ нерадиво относиться къ своимъ обязанностямъ въ томъ разсужденіи, что явится ли онъ на выборы или нѣтъ—все равно—одинъ изъ выборщиковъ непремѣнно получитъ число голосовъ большее, чѣмъ другой, и, слѣдовательно, выборы состоятся. И при такой системѣ, дѣйствительно, относительное большинство всегда составится. Надо замѣтить, что постановленіе это именно и разсчитано на равнодушіе избирателей къ исполненію своихъ обязанностей (во избѣжаніе, слѣдовательно, откладыванія выборовъ за неприбытіемъ надлежащаго числа избирателей при другой системѣ).

Что касается до выборщиковъ, то по отношенію къ нимъ суще-

ствуютъ болѣе строгія постановленія. Такъ, если въ первый разъ $^1/_4$ выборщиковъ отсутствуетъ, то неявившіеся безъ уважительныхъ причинъ (въ избирательную коллегію) обязаны уплатить издержки, и самые выборы откладываются на другой день. Для открытія вторично, такимъ образомъ, назначенныхъ выборовъ требуется наличность простого большинства выборщиковъ (а не $^3/_4$, какъ для первыхъ выборовъ); самое же избраніе въ депутаты считается совершившимся, если въ пользу кандидата выскажутся $^2/_3$ голосовъ въ первый день выборовъ, или простое большинство во второй день, буде назначены вторичные выборы. Это правило, однако, установлено, какъ мы сказали, лишь для выборщиковъ, Wahlmänner, а не для первичныхъ избирателей, Urwähler. Двойные выборы установлены также въ Норвегіи.

Изъ всѣхъ государствъ, гдѣ принимается двустепенная подача голосовъ, наибольшее вниманіе обращаетъ на себя Пруссія. Прусское законодательство точно такъ же принимаетъ систему двустепенной подачи голосовъ, но, сверхъ того, эта система модифицируется здѣсь другимъ началомъ, именно тѣмъ, что избиратели раздѣляются по избирательнымъ группамъ различнаго экономическаго значенія. Останавливаясь на дѣйствующей въ Пруссіи системѣ выборовъ, мы встрѣчаемъ въ прусскомъ законодательствѣ слѣдующія постановленія по этому предмету: 1) Право участвовать въ первичныхъ выборахъ принадлежитъ всякому пруссаку, совершеннолѣтнему и платящему какой бы то ни было прямой налогъ (это условіе ценза настолько незначительно, что выборы производятся какъ бы всеобщей подачею голосовъ). 2) Изъ лицъ, удовлетворяющихъ этимъ условіямъ, составляются первичныя избирательныя собранія, которыя выбираютъ выборщиковъ (Wahlmänner) по одному на каждые 250 жителей. Но, сверхъ того, первичные избиратели раздѣляются на извѣстные классы, сообразно количеству платимыхъ ими податей. Въ каждомъ избирательномъ округѣ все количество причитающихся съ него податей дѣлится на 3 части, и при составленіи списковъ первичныхъ избирателей (Urwähler) во главѣ списка помѣщается лицо, которое платитъ болѣе всего податей; за нимъ слѣдуетъ избиратель, платящій меньшее количество ихъ, и т. д., до тѣхъ поръ, пока сумма податей, платимыхъ лицами, стоящими въ спискѣ по порядку, не будетъ равна $^1/_3$ всѣхъ податей, причитающихся на избирательный округъ. Списокъ, доведенный до этой $^1/_3$, заканчивается, и лица, въ него попавшія, суть избиратели 1-го класса. Точно такимъ же образомъ составляется списокъ избирателей 2-го класса, которые своими платежами покрываютъ вторую $^1/_3$ общей суммы налога. Всѣ остальные избиратели, т.-е. не попавшіе въ 1-й и 2-й классы, суть избиратели

3-го класса. Очевидно, что при этой системѣ наибольшее вліяніе достается на долю крупныхъ плательщиковъ, такъ какъ каждый изъ этихъ разрядовъ плательщиковъ имѣетъ право выбирать одинаковое число выборщиковъ, и потому каждый разрядъ имѣетъ равное число голосовъ. Слѣдовательно, два класса, платящіе наибольшее количество податей при меньшемъ численномъ составѣ, имѣютъ перевѣсъ надъ плательщиками 3-го класса, къ которому, очевидно, относится вся масса населенія. Такимъ образомъ, эта система водворяетъ какъ бы олигархическое начало: объемъ пользованія выборнымъ правомъ соразмѣряется съ количествомъ платимыхъ податей—принципъ, быть можетъ, годный для организаціи коммерческихъ предпріятій въ родѣ, напр., акціонерной компаніи, гдѣ объемъ правъ акціонера соотвѣтствуетъ количеству разверстанныхъ на его долю или купленныхъ имъ акцій, но неумѣстный въ области публичнаго права. Государство не преслѣдуетъ только экономическія цѣли; оно есть союзъ, въ которомъ, рядомъ съ экономическими интересами, имѣютъ значеніе и интересы политическіе и нравственные. Примѣненіе къ государству тѣхъ принциповъ, которые примѣняются къ акціонерной компаніи, не представляется полезнымъ и выгоднымъ, такъ что, съ этой точки зрѣнія, трехклассная система съ давнихъ поръ сдѣлалась предметомъ весьма справедливыхъ порицаній. Такъ, въ учредительномъ рейхстагѣ сѣверо-германскаго союза 1867 года, Бисмаркъ, предлагая прямую и всеобщую подачу голосовъ, по поводу прусской трехклассной системы сказалъ, что онъ „не знаетъ ничего болѣе нелѣпаго и несправедливаго, чѣмъ эта система“.

Въ прусской трехклассной системѣ содержится, однако, извѣстная политическая мысль, которая въ другой формѣ могла бы имѣть свое значеніе. Именно, представительство въ данномъ случаѣ распредѣляется между извѣстными общественными группами, но самыя основанія для этого распредѣленія выбраны неудачно: нельзя дѣлить общество на группы по количеству платимыхъ податей, ибо въ этомъ случаѣ не принимаются въ разсчетъ и какъ бы уничтожаются другіе оттѣнки общественныхъ группъ, оттѣнки, происходящіе отъ различія въ занятіяхъ, въ качествѣ собственности, которою владѣютъ (земельная собственность, собственность фабриканта и пр.), отъ различія между городскими и сельскими рабочими и т. п., словомъ, не принимаются въ разсчетъ тѣ живыя общественныя различія, которыя могутъ и должны имѣть значеніе при образованіи народнаго представительства.

ГЛАВА V.

Реальное представительство.

I. При образованіи народнаго представительства надлежитъ имѣть въ виду, чтобы палата представляла по возможности всѣ интересы, которые имѣютъ въ данную минуту значеніе въ странѣ, и которые соотвѣтствуютъ тѣмъ или другимъ значительнымъ группамъ общества. Это важное условіе трудно осуществляется при той системѣ концентрированнаго избирательнаго права, которая принята во всѣхъ почти европейскихъ государствахъ. Избраніе депутатовъ предоставляется большинству, т.-е. числовому большинству каждаго избирательнаго округа. Но въ этомъ числовомъ большинствѣ, очевидно, исчезаетъ различіе общественныхъ интересовъ и тѣмъ болѣе—различіе общественныхъ группъ. Депутатъ представляетъ собою извѣстное число поданныхъ за него голосовъ, но онъ ни въ какомъ случаѣ не является представителемъ интересовъ землевладѣнія, промышленности, торговли, рабочаго сословія и т. д. Избравшее его большинство образуется изъ обрывковъ всѣхъ этихъ въ данную минуту существующихъ соціальныхъ группъ, при чемъ лица, за него вотирующія, въ лучшемъ случаѣ руководствуются болѣе общими политическими соображеніями, нежели реальными интересами той общественной группы, къ которой они принадлежатъ. Случайно рабочій подаетъ голосъ вмѣстѣ съ клерикаломъ; крупный землевладѣлецъ—съ рабочимъ и клерикаломъ; либеральный буржуа вотируетъ съ чиновникомъ и т. д. Такимъ образомъ, въ этой системѣ представительства всѣ общественныя, соціальныя различія исчезаютъ, и палата не всегда можетъ считаться выразительницею общественнаго мнѣнія и представительницею реальныхъ общественныхъ интересовъ.

Одно указаніе на недостатки дѣйствующихъ системъ и на условія, которыя необходимо принять во вниманіе при разработкѣ вопроса о народномъ представительствѣ, не исключаетъ чрезвычайной трудности надлежащимъ образомъ организовать выборное право, хотя множество писателей и обращалось къ этому вопросу. Такъ, въ Германіи, извѣстный Робертъ фонъ-Моль написалъ цѣлое изслѣдованіе о наилучшей организаціи народнаго представительства (оно помѣщено въ сборникѣ его сочиненій: *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik* I). Въ рядѣ писемъ о представительной системѣ, о ея недостаткахъ и о средствахъ ее исправить онъ указываетъ на тотъ существенный недостатокъ представительства, который приводитъ къ уничтоженію всѣхъ интересовъ, кромѣ экономическихъ, къ числовому большинству, и при которомъ народное представительство не есть представительство всѣхъ

реальныхъ интересовъ страны. Въ этомъ отношеніи Р. Моль отъ себя предлагаетъ очень сложную систему представительства, примѣненіе которой едва ли осуществимо; но зато критическая сторона его работы представляетъ большой интересъ. Мы говоримъ о Р. Молѣ и его системѣ потому, что въ нѣкоторыхъ европейскихъ государствахъ эта система въ извѣстной формѣ дѣйствительно принята.

II. Такъ, въ настоящее время она дѣйствуетъ въ Австріи въ силу избирательнаго закона 2-го апрѣля 1873 года. Ранѣе этого, система представительства въ Австріи была совершенно иная, такъ какъ депутаты центральнаго представительства избирались провинціальными сеймами (по закону 1867 года). Законъ 1873 года былъ проведенъ партіею централистовъ и, конечно, въ интересахъ этой партіи было установить прямую связь народа съ центральнымъ представительствомъ. Эта цѣль была отчасти и достигнута, такъ какъ первымъ результатомъ закона 1873 года явилось то, что депутаты централистской партіи были избраны въ количествѣ 218. Но эта партія, однако, сохранила извѣстное представительство по группамъ, не установляя концентрированнаго избирательнаго права въ одной безразличной массѣ избирателей. Именно, всѣ представители избираются изъ четырехъ группъ: къ первой группѣ относятся крупные собственники; они въ большинствѣ провинцій Австріи образуютъ изъ себя одну избирательную коллегію; поэтому они избираютъ своихъ депутатовъ посредствомъ, такъ наз., scrutin de liste. Но въ Галиціи, а также въ Тироли и Буковинѣ каждый депутатъ избирается въ особомъ округѣ (ихъ 20 въ Галиціи и по 2 въ Тироли и Буковинѣ). Вторая группа избирателей суть городскіе избиратели, т.-е. избиратели тѣхъ городовъ, которымъ дано право посылать депутатовъ въ палату. Въ каждомъ городѣ образуется одна избирательная коллегія (за исключеніемъ Тріеста, гдѣ таковыхъ 3). Третью группу избирателей составляютъ торговыя и промышленныя палаты. Эти учрежденія имѣютъ очень сильное распространеніе на западѣ Европы; они являются какъ бы особымъ видомъ торговыхъ и промышленныхъ ассоціацій, организуемыхъ для самостоятельной защиты торговыхъ интересовъ и для покровительства имъ. Торговыя и промышленныя палаты вотируютъ или самостоятельно и отдѣльно, или совмѣстно съ горожанами того города, гдѣ находятся палаты. Въ первомъ случаѣ члены этихъ палатъ образуютъ одну избирательную коллегію; во второмъ случаѣ они входятъ въ составъ городскихъ избирательныхъ округовъ, хотя вотируютъ и отдѣльно отъ горожанъ. Къ четвертой группѣ принадлежатъ сельскіе избиратели, которые образуютъ особые избирательные округа сельскихъ общинъ (при чемъ самые округа образуются изъ извѣстнаго числа судебныхъ участковъ). Избиратели

каждаго такого округа составляютъ одну избирательную коллегію. Въ составъ этихъ сельскихъ участковъ (которые представляютъ избирательную единицу) входятъ: 1) поземельные собственники, которые по размѣру своей собственности не подходятъ къ цензу, установленному для крупныхъ собственниковъ, входящихъ въ составъ первой группы избирателей, и 2) владѣльцы земель, приписанныхъ къ общинѣ. Выборы отъ сельскихъ общинъ производятся въ двухъ степеняхъ; но личные собственники, не инкорпорированные въ общинѣ (которые, какъ мы сейчасъ сказали, не могутъ, по условіямъ ценза, войти въ первую группу избирателей), имѣютъ право личнаго голоса. Каждая община въ 500 жителей избираетъ одного выборщика; всѣ выборщики составляютъ изъ себя избирательную коллегію, въ составъ которой также входятъ непосредственно и собственники, имѣющіе право личнаго голоса, т.-е. тѣ, которые не приписаны къ разряду крупныхъ. Соотвѣтственно такой организаціи распредѣляется и число депутатовъ.

Общее число (353) депутатовъ австрійскихъ земель распредѣляется между отдѣльными землями и группами избирателей въ слѣдующей пропорціи:

<table>
<tr><th>Земли.</th><th>Отъ круп. собств.</th><th>Отъ город. общ.</th><th>Отъ торгов. и пром. палатъ.</th><th>Отъ сельск. общ.</th></tr>
<tr><td>Богемія</td><td>23</td><td>32</td><td>7</td><td>30</td></tr>
<tr><td>Далмація</td><td>1</td><td colspan="2">2</td><td>6</td></tr>
<tr><td>Галиція</td><td>20</td><td>13</td><td>3</td><td>27</td></tr>
<tr><td>Нижняя Австрія</td><td>8</td><td>17</td><td>2</td><td>10</td></tr>
<tr><td>Верхняя Австрія</td><td>3</td><td>6</td><td>1</td><td>7</td></tr>
<tr><td>Зальцбургъ</td><td>1</td><td colspan="2">2</td><td>2</td></tr>
<tr><td>Штирія</td><td>4</td><td>8</td><td>2</td><td>9</td></tr>
<tr><td>Каринтія</td><td>1</td><td>3</td><td>1</td><td>4</td></tr>
<tr><td>Крайна</td><td>2</td><td colspan="2">3</td><td>5</td></tr>
<tr><td>Буковина</td><td>3</td><td>2</td><td>1</td><td>3</td></tr>
<tr><td>Моравія</td><td>9</td><td>13</td><td>3</td><td>11</td></tr>
<tr><td>Силезія</td><td>3</td><td colspan="2">4</td><td>3</td></tr>
<tr><td>Тироль</td><td>5</td><td colspan="2">5</td><td>8</td></tr>
<tr><td>Форарльбергъ</td><td>—</td><td colspan="2">1</td><td>2</td></tr>
<tr><td>Истрія</td><td>1</td><td colspan="2">1</td><td>2</td></tr>
<tr><td>Герцъ и Градишка</td><td>1</td><td colspan="2">1</td><td>2</td></tr>
<tr><td>Тріестъ</td><td>—</td><td>3</td><td>1</td><td>—</td></tr>
<tr><td>Всего</td><td>85</td><td colspan="2">137</td><td>131</td></tr>
</table>

Такимъ образомъ, въ этомъ мы видимъ попытку дать представительство различнымъ общественнымъ классамъ: 1) крупнымъ позе-

мельнымъ собственникамъ; 2) городскимъ обывателямъ; 3) спеціально промышленнымъ и торговымъ классамъ въ видѣ естественно выработанной организаціи торгово-промышленныхъ палатъ и, наконецъ, 4) земледѣльческому классу. Такимъ образомъ, повидимому, всѣ интересы тутъ представлены, по крайней мѣрѣ, съ экономической точки зрѣнія. Эта система во всякомъ случаѣ шире трехклассной прусской, ибо здѣсь принимается въ разсчетъ тотъ болѣе жизненный фактъ, что, напр., у крупныхъ собственниковъ имѣются свои особые интересы, опредѣляемые и экономическимъ положеніемъ этого класса, и преданіями, которыя онъ чтитъ. Въ этомъ случаѣ они чувствуютъ себя свободными, не будучи принуждены смѣшиваться съ лицами чуждыхъ имъ классовъ общества, напр., торговцами и пр. (По прусской же системѣ они непремѣнно были бы соединены съ ними, несмотря на различіе ихъ интересовъ).

Но австрійская система принимаетъ въ разсчетъ исключительно экономическія основанія общественныхъ различій, хотя эти экономическія основанія и не единственны; они только преобладаютъ и вовсе не устраняютъ надобности принимать въ разсчетъ и другіе интересы общества [1]). Такъ въ Англіи, несмотря на установившіяся группы въ видѣ графствъ и городовъ, сверхъ того допускаются представители и отъ другихъ группъ, напр., отъ университетовъ, слѣдовательно, принимаются во вниманіе и интересы не экономическаго свойства; между тѣмъ въ Австріи берутся въ разсчетъ исключительно экономическіе интересы.

Та же система была примѣнена и въ Румыніи по закону 20 сентября 1878 года, который имѣлъ цѣлью подтвердить законъ 1866 года и обезпечить свободу выборовъ. Избиратели точно такъ же избираются по отдѣльнымъ коллегіямъ. Къ 1-й категоріи избирателей относились поземельные собственники съ доходомъ въ 300 дукатовъ и болѣе; ко 2-й категоріи—получающіе доходъ отъ 100 до 300 дукатовъ; 3-ю категорію составляли лица, принадлежащія къ городскимъ коллегіямъ, именно: горожане, купцы, ремесленники и т. д., платящіе 80 піастровъ налога (піастръ=37 сантимамъ). Въ этой категоріи освобождались отъ обязанности подчиняться условіямъ ценза лица свободныхъ профессій, какъ то: художники, профессора, писатели, отставные офицеры и всѣ получающіе пенсію за государственную службу. Къ 4-й категоріи относились остальные граждане, платящіе какой нибудь налогъ.

Законъ 1884 года раздѣлилъ избирателей на *три* коллегіи. Сущ-

---

[1]) Ulbrich, *Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts*, 1883, стр. 345.

ность перемѣны состоитъ въ томъ, что первые два разряда соединены въ одинъ и цензъ для обоихъ пониженъ.

III. Представительство поразрядное, основанное на раздѣленіи избирателей по общественнымъ группамъ, имѣетъ весьма важное неудобство съ обще-политической точки зрѣнія. Задача народнаго представительства, какъ элемента государственнаго управленія, заключается не въ томъ, чтобы переносить борьбу, которая происходитъ между общественными классами въ отношеніяхъ экономическихъ, на политическую почву, какъ то можетъ случиться при представительствѣ поразрядномъ, а въ томъ, чтобы путемъ общихъ государственныхъ мѣръ и законовъ примирить и согласить эти различные интересы, установить возможность сосуществованія между отдѣльными общественными группами, интересы которыхъ не только различны, но даже весьма часто противоположны. Слѣдовательно, одна изъ существенныхъ задачъ народнаго представительства заключается въ возможномъ соглашеніи и примиреніи этихъ интересовъ въ общихъ законодательныхъ мѣрахъ и въ общемъ направленіи политики. Но, сверхъ того, задача народнаго представительства заключается въ участіи его въ государственныхъ дѣлахъ и въ веденіи контроля надъ общегосударственнымъ управленіемъ. Мѣры и законы, принимаемые въ этомъ отношеніи народнымъ представительствомъ, должны быть обсуждаемы не съ точки зрѣнія интересовъ отдѣльныхъ классовъ общества, а съ точки зрѣнія общегосударственныхъ интересовъ, которые не представляютъ собою только суммы интересовъ отдѣльныхъ общественныхъ группъ. Вслѣдствіе этого, понятно, что одною изъ цѣлей выборнаго права, или законовъ о выборномъ правѣ, является отдѣленіе политическихъ выборовъ отъ тѣхъ выборовъ, которые имѣютъ въ виду образовать управленіе мѣстныхъ интересовъ, мѣстныхъ обществъ или союзовъ. Иначе сказать: политическіе выборы должны быть независимы отъ организаціи мѣстныхъ представительствъ, интересовъ мѣстныхъ корпорацій и союзовъ.

Если, съ одной стороны, лица, желающія видѣть въ народномъ представительствѣ средство для проведенія каждою изъ общественныхъ группъ своихъ интересовъ, приходятъ къ допущенію представительства, если не по сословіямъ, то, по крайней мѣрѣ, по классамъ, то, съ другой стороны, нынѣшняя организація народнаго представительства является предметомъ жалобъ съ иной точки зрѣнія. При условіяхъ представительства „отъ числа“ не всѣ политическіе интересы, не всѣ тѣ интересы, вокругъ которыхъ группируются не мѣстныя, а политическія партіи, находятъ себѣ мѣсто и выраженіе въ народномъ представительствѣ. Напротивъ, подъ дѣйствіемъ мѣстныхъ вліяній не только представители очень важныхъ политическихъ ин-

тересовъ не находятъ себѣ мѣста въ палатахъ, но подъ этимъ же вліяніемъ палаты образуются изъ лицъ неспособныхъ или недостаточно подготовленныхъ къ политической дѣятельности. Иначе сказать: подъ дѣйствіемъ мѣстныхъ вліяній и числового большинства понижается тотъ средній уровень способностей, который требуется отъ народныхъ представителей.

Такимъ образомъ, мы приходимъ къ вопросу, который представляется сходнымъ съ вопросомъ объ организаціи представительства по отдѣльнымъ общественнымъ группамъ, въ той формѣ, въ которой мы наблюдали эту организацію въ Австріи, Румыніи и другихъ государствахъ.

Разсматривая этотъ вопросъ съ чисто политической точки зрѣнія, мы приходимъ къ вопросу о такъ называемомъ *пропорціональномъ представительствѣ*, или объ обезпеченіи интересовъ меньшинства, такъ какъ оба эти вопроса тѣсно связаны другъ съ другомъ. Но для пониманія вопроса о пропорціональномъ представительствѣ и объ обезпеченіи представительства меньшинства, намъ, прежде всего, надлежитъ уяснить себѣ господствующую нынѣ систему представительства.

Господствующая система представительства, какъ мы замѣтили выше, есть система, при которой образованіе выборной палаты является результатомъ голосованія абсолютнаго большинства избирателей въ каждомъ данномъ избирательномъ округѣ. Для цѣлей выбора, каждая страна раздѣляется на опредѣленные округи; на каждый округъ полагается одинъ или нѣсколько депутатовъ, и въ каждомъ изъ этихъ округовъ исходъ выборовъ рѣшается абсолютнымъ большинствомъ голосовъ, поданныхъ за даннаго депутата. Слѣдовательно, вся палата, вмѣстѣ взятая, является выразительницею большинства избирателей, *взятыхъ въ каждомъ отдѣльномъ округѣ*. Но тутъ является вопросъ: насколько это большинство избирателей, взятое въ каждомъ отдѣльномъ избирательномъ округѣ, сложенное вмѣстѣ, представляетъ дѣйствительное большинство націи.

Разрѣшеніемъ этого вопроса занимался, между прочимъ, Д. С. Милль который по этому поводу говоритъ слѣдующее: „нынѣшняя демократія организована въ настоящее время такъ, что она не достигаетъ даже своей ближайшей цѣли, состоящей въ томъ, чтобы во всякомъ случаѣ правительственная власть была предоставлена численному большинству. Демократія дѣлаетъ нѣчто другое: она даетъ эту власть большинству отъ большинства, при чемъ это большинство, вмѣстѣ взятое, можетъ быть часто меньшинствомъ цѣлаго“ (ук. соч., глава VII).

Для поясненія этого возьмемъ такой примѣръ: всѣхъ избирателей, записанныхъ для послѣднихъ выборовъ въ палату французской рес-

публики, было свыше 10 милл. За исключенiемъ лицъ, не участвовавшихъ въ выборахъ (около 30%), за исключенiемъ также голосовъ, разбившихся между различными кандидатами, оказывается, что нынѣшняя палата выбрана $4^1/_2$ милл. голосовъ изъ 10 милл. [1]). Этотъ примѣръ, такимъ образомъ, иллюстрируетъ мысль Милля; изъ него видно, что все дѣло сводится къ тому, что въ каждомъ округѣ берется большинство отъ большинства, и это большинство, сложенное вмѣстѣ, оказывается меньшинствомъ націи. Такой результатъ является первымъ и весьма существеннымъ возраженiемъ противъ господствующей системы представительства, которое можетъ быть пояснено еще другимъ соображенiемъ, приводимымъ германскимъ ученымъ Константиномъ Франтцемъ. Онъ говоритъ, что даже при нормальныхъ условiяхъ палата часто является выраженiемъ скорѣе меньшинства, чѣмъ большинства. Такъ, предполагая, что выборы одностепенны, мы можемъ сдѣлать слѣдующiй расчетъ: зная приблизительно % лицъ, уклоняющихся отъ выборовъ или не участвующихъ въ нихъ, можно сказать съ достаточной вѣроятностью, что обыкновенно въ выборахъ участвуетъ $^3/_4$ голосовъ. Принимая самый лучшiй исходъ выборовъ, допустимъ, что депутаты избираются большинствомъ $^3/_4$ голосовъ всѣхъ *наличныхъ* избирателей. Выходитъ, такимъ образомъ, что депутаты избираются $^3/_4$ отъ $^3/_4$ всѣхъ внесенныхъ въ списокъ избирателей, т.-е. такимъ числомъ избирателей, которое по отношенiю къ общему ихъ числу выразится дробью $^9/_{16}$ ($^3/_4 \times ^3/_4 = ^9/_{16}$). Теперь пойдемъ далѣе. Предполагая, что депутаты достаточно ревностно относятся къ своимъ обязанностямъ въ палатѣ, допустимъ, что каждое рѣшенiе, принятое въ ней, принято большинствомъ тоже $^3/_4$ депутатскихъ голосовъ. По отношенiю къ общему числу всѣхъ избирателей это рѣшенiе окажется принятымъ $^3/_4$ отъ $^9/_{16}$, т.-е. дробью, которая уже не будетъ представлять большинства всѣхъ избирателей, а, наоборотъ, представитъ меньшинство ихъ ($^3/_4 \times ^9/_{16} = ^{27}/_{64} < ^1/_2$) [2]).

---

[1]) Это будетъ ясно изъ слѣдующихъ данныхъ:

Записано избирателей	10.124.830
Подано голосовъ	6.944.531
Не участвовало	3.180.299
Годныхъ голосовъ	6.765.053
Утрачено	179.478
Депутаты избраны большинствомъ въ. . .	4.567.032

[2]) Небезполезно принять во вниманіе, что этотъ расчетъ одностороненъ, ибо онъ дѣлается по отношенію только къ большинству. Но тотъ же расчетъ можетъ быть примѣненъ и къ меньшинству. Если примѣнить его одновременно и къ большинству и къ меньшинству, то окажется, что дробь большинства въ концѣ концовъ все-таки будетъ больше дроби меньшинства. Но вопросъ въ томъ, насколько можно пренебрегать этими дробями.

Если же этотъ расчетъ примѣнить къ системѣ двустепенныхъ выборовъ, то дробь получится еще меньше, такъ какъ при этомъ вышеприведенная манипуляція съ дробями увеличится лишнимъ множителемъ. Такъ что, въ дѣйствительности, мнѣніе палаты, выраженное, напр., въ законѣ, если мы примемъ во вниманіе числовыя данныя, далеко не будетъ дѣйствительнымъ мнѣніемъ страны.

Числовая система представительства, т.-е. раздѣленіе страны на извѣстное число избирательныхъ округовъ, представляетъ то важное неудобство, что не только мелкія фракціи, т.-е. партіи, которыя въ силу своихъ крайнихъ убѣжденій не будутъ нигдѣ имѣть большинства, но даже и такія партіи, сила которыхъ приблизительно одинакова съ силою преодолѣвшей въ данную минуту партіи, вслѣдствіе того, что ихъ голоса пропадаютъ, будучи разсѣяны по отдѣльнымъ округамъ, лишаются возможности имѣть своихъ представителей въ парламентѣ и, такимъ образомъ, составить оппозицію противъ диктаторскихъ мѣръ большинства на выборахъ.

Изъ данныхъ, которыя мы приводили выше, становится несомнѣннымъ, что даже съ расширеніемъ избирательнаго права очень часто понижается общій уровень нравственный, умственный и политическій депутатовъ, посылаемыхъ въ палату. Изъ данныхъ вышеприведенныхъ явствуетъ также, что депутаты избираются подъ давленіемъ мѣстныхъ вліяній или со стороны администраціи, или со стороны мѣстныхъ собственниковъ, предпринимателей, заводчиковъ, фабрикантовъ и т. п. Въ виду этихъ фактовъ Милль, быть можетъ, былъ въ правѣ сказать, что „естественное стремленіе современнаго представительнаго права, какъ и современной цивилизаціи, клонится къ собирательной посредственности“ т.-е., что представительство выражаетъ собою средній уровень той массы, которая избираетъ и посылаетъ депутатовъ, тогда какъ лица, дѣйствительно выдающіяся, имѣющія высокія государственныя способности, устраняются, ибо не находятъ для себя почвы въ выборахъ по округамъ, которые совмѣщаютъ въ себѣ большинство посредственностей. Въ этомъ смыслѣ Милль и говоритъ, что древнія демократіи (непосредственныя) давали гораздо большій просторъ дѣйствительно государственнымъ людямъ, каковыми были Аристидъ, Ѳемистоклъ, Алкивіадъ, Демосѳенъ и др. Эти лица, говоритъ Милль, при современномъ устройствѣ выборнаго права потерпѣли бы крушеніе, и собирательная посредственность не пожелала бы быть представленной ими: для посредственности нужно лицо, лучше всего представляющее средніе, низменные интересы средняго избирателя.

IV. Въ виду того, что, во-первыхъ, большинство въ современныхъ выборахъ является часто мнимымъ, что партіи часто весьма много-

численныя и равныя по силамъ съ партіей, въ данную минуту одолѣвшей на выборахъ, теряютъ возможность имѣть свое представительство въ палатѣ; во-вторыхъ, что выдающіеся люди теряютъ возможность появиться въ палатѣ въ виду общаго направленія мыслей избирателей, съ этихъ, говоримъ, точекъ зрѣнія, возникновеніе мысли о пропорціональномъ представительствѣ, или представительствѣ меньшинства, является понятнымъ и даже необходимымъ.

Представительство, какъ говорятъ защитники этой теоріи, должно быть *пропорціонально*, т.-е. каждая партія, имѣющаяся въ странѣ, должна посылать такое количество депутатовъ, которое соотвѣтствуетъ ея дѣйствительному значенію въ общемъ составѣ населенія. Вслѣдствіе этого, представительство (палата) будетъ тогда дѣствительнымъ отраженіемъ общественнаго мнѣнія и политическаго настроенія страны. Палата явится какъ бы страною въ миніатюрѣ, т.-е. всѣ теченія мыслей и всѣ интересы, вокругъ которыхъ группируются различные элементы общества, найдутъ себѣ мѣсто и выраженіе въ этой палатѣ, и исполнительная власть будетъ имѣть передъ собою дѣйствительное мнѣніе страны. Затѣмъ, такъ какъ представительство при этихъ условіяхъ будетъ пропорціонально, то очевидно, что, напр., партія меньшинства въ дѣйствительности будетъ находиться въ такомъ же меньшинствѣ и въ палатѣ и, такимъ образомъ, ей будетъ обезпечена извѣстная доля въ представительствѣ. Каждая партія, претендующая на политическое значеніе, при этой системѣ выставляетъ соразмѣрное своимъ дѣйствительнымъ силамъ (численному составу) число депутатовъ. Этимъ путемъ, очевидно, обезпечивается и право меньшинства. Такимъ образомъ, принципъ пропорціональнаго представительства тождественъ съ представительствомъ меньшинства.

При условіи пропорціональнаго представительства, какъ говоритъ Милль, возможны еще бо́льшія выгоды, именно: избранные, лучшіе элементы общества, къ какимъ бы политическимъ партіямъ они ни принадлежали, будутъ въ состояніи выбирать лицъ, которыя, независимо отъ ихъ политическаго направленія, по способностямъ своимъ достойны быть депутатами въ палатѣ, что́ и поведетъ за собою возвышеніе общаго уровня народнаго представительства.

Таковы, по этой теоріи, цѣли и задачи пропорціональнаго представительства или представительства меньшинства. Предметъ этотъ въ настоящее время обращаетъ на себя очень большое вниманіе и въ практикѣ, и въ литературѣ. Если мы здѣсь не посвятимъ ему столько вниманія, сколько по важности своей этотъ предметъ заслуживаетъ, то единственно потому, что наша ближайшая задача и главная цѣль — изложеніе дѣйствующаго государственнаго права,

изложеніе и объясненіе того, что есть; примѣненіе же началъ пропорціональнаго представительства пока еще не вышло изъ предѣловъ первоначальнаго опыта и робкихъ шаговъ. Поэтому говорить о немъ, какъ о дѣйствующемъ правѣ, нѣтъ повода. Этимъ само собою опредѣляются предѣлы, въ которыхъ мы будемъ излагать систему пропорціональнаго представительства. Но имѣя слабое примѣненіе, она въ теоріи обнимаетъ собою громадную литературу. Особенно интересъ къ этому вопросу усилился со времени Гэра (Hare), который въ 1859 году въ сочиненіи своемъ, Treatise on the election of representatives, далъ болѣе или менѣе осязательную формулировку пропорціональному представительству [1]). Въ настоящее время литература по этому предмету громадна, но практическое примѣненіе системы пропорціональнаго представительства весьма слабо, и для объясненія этого, очень можетъ быть, возможно, кромѣ общей ссылки на силу общественныхъ предразсудковъ, сослаться и на нѣчто другое.

О томъ, какъ примѣнить эту систему на практикѣ—предлагается множество плановъ. Поэтому мы, прежде всего, разсмотримъ, въ чемъ они заключаются. Для удобства обозрѣнія этихъ плановъ мы раздѣлимъ ихъ на двѣ естественно представляющіяся группы: 1) на проекты, которые имѣли въ виду уничтожить избирательные округа (это наиболѣе радикальные и послѣдовательные планы; къ числу ихъ принадлежитъ и проектъ Гэра), и 2) на планы, которые ограничиваютъ примѣненіе началъ пропорціональнаго представительства въ предѣлахъ одного избирательнаго округа. Надо замѣтить, что послѣдніе планы, каковъ, напр., планъ лорда Кернса, предложенный имъ въ 1867 г., имѣютъ преимущественный успѣхъ, что объясняется, главнымъ образомъ, тѣмъ, что эти проекты не ведутъ къ радикальной перемѣнѣ всей избирательной системы.

V. Остановимся, прежде всего, на разсмотрѣніи проектовъ первой

---

[1]) Изъ сочиненій по этому предмету укажемъ слѣдующія: 1) въ 1860 г. вышла брошюра Фоссэта: (Fawcett): Mr. Hare's reform bill simplified and explained; 2) Д. С. Милль въ вышеуказанномъ сочиненіи о представительствѣ въ главѣ VII представляетъ довольно полную теорію этого представительства со всѣми необходимыми объясненіями; 3) весьма богатыя литературныя указанія объ этой системѣ можно найти въ указанномъ выше *Этюдѣ о всеобщей подачѣ голосовъ* маркиза де-Кастеляна (1872 года); 4) итальянская литература приведена въ комментаріяхъ на новый итальянскій законъ о выборахъ 1882 года; тутъ же приведенъ и списокъ итальянскихъ писателей, говорившихъ о пропорціональномъ представительствѣ; 5) въ журналѣ „*XIX Century*“ за 1884 годъ помѣщено нѣсколько этюдовъ по этому вопросу, тѣмъ болѣе интересному для англичанъ, что въ Англіи въ настоящее время образовалась ассоціація для пропаганды идеи пропорціональнаго представительства; ассоціація эта дѣйствуетъ не только рѣчами и брошюрами, но и путемъ опыта. Эта ассоціація заключаетъ въ себѣ, между прочимъ, 170 членовъ парламента. Предсѣдатель ея извѣстный Лёббокъ.

группы, т.-е. на разсмотрѣніи системы, которая уничтожаетъ всѣ избирательные округа. По этой системѣ изъ всей націи образуется какъ бы одинъ избирательный округъ, и въ этомъ отношеніи самая послѣдовательная система принадлежитъ Сенъ-Жюсту, члену національнаго французскаго конвента и комитета общественной безопасности. Слѣдовательно, идея пропорціональнаго представительства зародилась въ то революціонное время, которое такъ богато было новыми мыслями и планами реформъ. Объ этой системѣ, какъ извѣстно, не получившей никакого примѣненія, можно было бы вовсе не говорить, если бы идеи С.-Жюста въ измѣненномъ видѣ не были впослѣдствіи воспроизведены въ ученіи Гэра и во Франціи Эмилемъ Жирарденомъ.

Сущность системы С.-Жюста заключается въ слѣдующемъ: вся страна образуетъ одинъ избирательный округъ, слѣдовательно, всѣ избиратели образуютъ одну избирательную коллегію. Палата представителей въ этой странѣ имѣетъ опредѣленное число депутатовъ (С.-Жюстъ полагаетъ его въ 500; но можно его опредѣлить въ 400, 600 и т. д. человѣкъ, ибо отъ этого система не измѣняется). Если мы возьмемъ общую цифру избирателей и раздѣлимъ ее на предположенное число депутатовъ, то получимъ среднее число голосовъ, необходимое для избирающагося депутата. Слѣдовательно, всякое лицо, получившее 20 тыс. голосовъ (допустимъ, что по расчету является необходимымъ именно это количество голосовъ), гдѣ бы эти голоса ни были поданы за него, считается избраннымъ въ депутаты. Изъ этихъ голосовъ образуется тотъ квотумъ, который необходимъ для того, чтобы быть депутатомъ. Но при такомъ способѣ избранія возможенъ случай, что лица, въ особенности лица популярныя въ странѣ своею знаменитостью, получатъ болѣе 20 тыс. голосовъ, напр., 50 тыс. и болѣе. И дѣйствительно, мы можемъ указать на такіе случаи; такъ, Тьеръ, на выборахъ 1871 года, былъ избранъ въ 16-ти избирательныхъ коллегіяхъ, и общее число голосовъ, за него поданныхъ, равнялось 2 милл. Спрашивается, что́ дѣлать съ этими голосами? Они, очевидно, пропадаютъ и не приносятъ пользы тому, за кого поданы: для него требуется только 20 т. голосовъ, и депутатъ, избранный именно этимъ количествомъ голосовъ, имѣетъ совершенно равныя права съ депутатомъ, получившимъ, положимъ, 600 т. голосовъ. Это правило основано на томъ соображеніи, что всѣ лица, голоса которыхъ окажутся въ излишкѣ, „пойдутъ, какъ говорится, въ жиръ“, могутъ, если захотятъ, найти себѣ новаго представителя; сдѣлать же это голосамъ, число которыхъ доходитъ лишь до указанной нормы, очевидно, невозможно.

Уже изъ этого способа „обращенія въ жиръ“ этихъ лишнихъ голосовъ видно, что система, допускающая такой способъ, содержитъ

въ себѣ извѣстный недостатокъ. Но дѣло не столько въ этомъ, сколько въ томъ, что эту систему чрезвычайно трудно осуществить въ виду слѣдующаго соображенія: страна, какъ мы сказали, представляетъ одинъ избирательный округъ, и палата депутатовъ состоитъ изъ опредѣленнаго числа членовъ (напр., 500, 600 и т. д.). При такомъ положеніи дѣла надлежитъ разрѣшить вопросъ о томъ, за какое именно количество кандидатовъ каждый избиратель долженъ подавать свой голосъ. Если допустить, что каждый имѣетъ право подать голосъ за одного, то возможенъ случай, когда всѣ избиратели выберутъ въ депутаты одно и то же лицо, которое въ этомъ случаѣ и явится представителемъ всей страны. Если же быть послѣдовательнымъ, то слѣдуетъ допустить, что каждый избиратель долженъ подавать свой голосъ за все количество депутатовъ, опредѣленное для палаты (т.-е. 500, 600 и т. д. человѣкъ). Но это, очевидно, невозможно, такъ какъ избиратели не могутъ владѣть такимъ выборомъ. Такимъ образомъ, если для примѣненія scrutin de liste представляются значительныя трудности, то для системы С.-Жюста ихъ окажется несравненно болѣе.

Мысль С.-Жюста, какъ мы сказали, легла въ основаніе системы Гэра. Система Гэра представляетъ нѣчто общее съ системой С.-Жюста въ томъ смыслѣ, что голоса, подаваемые за тѣхъ или другихъ кандидатовъ въ депутаты, имѣютъ значеніе для всей страны, а не для одного избирательнаго округа. Но, тѣмъ не менѣе, Гэръ удержалъ раздѣленіе страны на избирательные округа въ томъ смыслѣ, что каждый избиратель вотируетъ непремѣнно у себя въ округѣ или даже въ общинѣ. Такъ что національное значеніе выборовъ начинается лишь при счетѣ голосовъ. Сущность системы Гэра заключается въ слѣдующемъ. 1) Каждый избиратель въ правѣ подавать свой голосъ не только за кандидата, выставленнаго въ его округѣ, но и за кандидата, выставленнаго въ какомъ бы то ни было избирательномъ округѣ. Слѣдовательно, гдѣ бы лицо ни выставило своей кандидатуры, избиратель любого округа можетъ подавать за нее свой голосъ. 2) При счетѣ голосовъ примѣняется пріемъ С.-Жюста, т.-е. среднее число голосовъ. Напр., въ Англіи полагается 670 депутатскихъ мѣстъ. Слѣдовательно, число голосовъ, необходимое для избранія кандидата, получится отъ раздѣленія общаго числа всѣхъ избирателей на цифру 670. Лицо, получившее больше голосовъ, чѣмъ требуется, считается избраннымъ, но весь излишекъ голосовъ отпадаетъ, какъ ненужный. 3) Въ этомъ смыслѣ система Гэра схожа съ системой С.-Жюста, но, сверхъ того, она заключаетъ въ себѣ слѣдующую поправку: если при счетѣ окажется излишекъ поданныхъ за кандидата голосовъ противъ средней нормы, то, по системѣ Гэра, ни одинъ изъ этихъ лишнихъ голосовъ не пропадаетъ даромъ. Это дости-

гается тѣмъ, что каждому избирателю представляется право писать на своей избирательной карточкѣ имя не одного только кандидата, а такое число лицъ, какое онъ считаетъ нужнымъ, и не свыше числа депутатовъ въ палатѣ. На первомъ планѣ избиратель ставитъ на своей карточкѣ имя желаемаго имъ кандидата, котораго онъ желалъ бы видѣть избраннымъ; если этотъ кандидатъ окажется уже избраннымъ другими поданными за него голосами, то оказавшійся лишнимъ голосъ избирателя переходитъ на слѣдующаго кандидата, стоящаго въ карточкѣ избирателя на второмъ мѣстѣ, засчитывается въ его пользу и суммируется съ голосами, поданными за этого второго кандидата другими избирателями, буде эти голоса дѣйствительно за него поданы. Если и второй кандидатъ окажется избраннымъ, то голосъ избирателя, оказавшійся, такимъ образомъ, опять лишнимъ, присчитывается въ пользу кандидата, стоящаго въ избирательной карточкѣ на третьемъ мѣстѣ, и т. д. Изъ этого мы видимъ, что голоса избирателей, излишніе противъ средней нормы, не пропадаютъ, что достигается тѣмъ, что каждый избиратель выбираетъ какъ бы условно если не этого кандидата, то другого, если не другого, то третьяго и т. д. При этой системѣ каждому предоставляется высказать, кого онъ желаетъ выбрать по преимуществу, и если число голосовъ, поданныхъ за перваго кандидата, превосходитъ указанное для выборовъ число, то весь вычетъ, представляющійся излишкомъ, присчитывается въ пользу другого кандидата, или, если послѣдній въ этомъ не нуждается, въ пользу третьяго и т. д. Этимъ путемъ, слѣдовательно, ни одинъ голосъ изъ числа лишнихъ голосовъ, поданныхъ за кандидатовъ, не пропадаетъ даромъ, что́, какъ мы видѣли, непремѣнно случилось бы при системѣ С.-Жюста.

Счетъ голосовъ производится въ центральной коммиссіи подъ непосредственнымъ надзоромъ избирателей и вообще при условіяхъ гласности и контроля со стороны избирателей. Такимъ образомъ, избирательныя операціи провѣряются и, такъ сказать, завершаются подводимымъ центральною коммиссіею итогомъ.

VI. Примѣненіемъ этой системы, какъ говоритъ Милль, могутъ быть достигнуты весьма важные съ точки зрѣнія народнаго представительства результаты. 1) При этомъ представительство дѣйствительно будетъ пропорціонально числу голосовъ, которымъ партіи располагаютъ въ странѣ. Тѣ голоса, которые при нынѣшней системѣ пропадаютъ въ каждомъ избирательномъ округѣ, соединенные вмѣстѣ, въ суммѣ могутъ дойти до нормы, узаконенной для выбора въ депутаты. 2) При этой системѣ народное представительство, какъ думаетъ Милль, получитъ болѣе реальное значеніе въ томъ смыслѣ, что каждый депутатъ будетъ представлять дѣйствительное мнѣніе

своихъ избирателей, тогда какъ въ настоящее время депутатъ представляетъ не только большинство округа, его избравшаго, но и тѣхъ, которые вотировали въ этомъ округѣ противъ него, такъ какъ депутатъ говоритъ и дѣйствуетъ въ палатѣ именемъ цѣлаго округа. 3) При системѣ пропорціональнаго представительства, послѣднее, по мнѣнію Милля, будетъ также имѣть болѣе реальное значеніе и въ томъ смыслѣ, что каждый депутатъ будетъ представлять собою не избирательный округъ, какъ таковой, не данный городъ, не „кирпичи даннаго города", употребляя выраженіе Милля, но живыхъ людей; тогда какъ при нынѣшней системѣ территоріальныхъ округовъ депутатъ является представителемъ большинства избирателей, живущихъ на опредѣленной территоріи округа. 4) Выборы, совершаемые при этихъ условіяхъ, говоритъ Милль, не будутъ происходить подъ давленіемъ мѣстныхъ вліяній, какъ теперь, но получатъ національное значеніе, такъ какъ для того, чтобы быть избраннымъ въ депутаты, нужно будетъ соединить въ свою пользу большинство голосовъ не только въ округѣ, но и въ цѣлой странѣ, для чего, очевидно, недостаточно пользоваться лишь мѣстнымъ вліяніемъ, а необходимо заручиться національною извѣстностью. Нынѣ, когда мѣстное вліяніе открываетъ широкій просторъ лицу, которое имъ пользуется, нѣтъ ничего легче, какъ соединить въ свою пользу десятки тысячъ голосовъ. Но это положеніе дѣлъ измѣнится, если выборы будутъ происходить въ условіяхъ общенаціональнаго участія въ избраніи, въ тѣхъ условіяхъ, когда избиратели сами должны будутъ искать для себя болѣе видныхъ представителей, такихъ, которые были бы въ силѣ соединить въ свою пользу голоса не только своего, но и другихъ округовъ. Партія, находящаяся въ меньшинствѣ, при этихъ условіяхъ по необходимости должна будетъ искать кандидатовъ изъ лицъ, болѣе или менѣе выдающихся, такихъ лицъ, которыя могли бы соединить не только голоса своей партіи, но и голоса другихъ партій. Это обстоятельство влечетъ за собою чрезвычайной важности послѣдствія. По мнѣнію Милля и другихъ, которые вообще къ собирательной посредственности относятся чрезвычайно презрительно, меньшинство, выставляя своими депутатами лицъ, принадлежащихъ къ разряду національныхъ знаменитостей, тѣмъ самымъ, такъ сказать, расшевелитъ массу среднихъ избирателей и заставитъ послѣднихъ, въ свою очередь, посылать въ депутаты лицъ болѣе способныхъ: собирательная посредственность, изъ которой состоитъ нынѣшнее большинство депутатовъ, этимъ путемъ замѣнится большинствомъ болѣе пригодныхъ людей, именно въ виду конкуренціи съ тѣми, теперь уже получившими доступъ, депутатами, которые пользуются заслуженной національной извѣстностью. 5) Отсюда,

наконецъ, вытекаетъ и тотъ результатъ, что качество національнаго представительства несомнѣнно улучшится, т.-е., что силою вещей уровень требованій отъ кандидатовъ въ депутаты повысится, и этимъ путемъ въ палату могутъ получить доступъ только лица, вполнѣ достойныя чести быть представителями страны и толковыми выразителями ея интересовъ.

Таковы результаты, которые ожидаются отъ пропорціональнаго представительства, какъ системы, обезпечивающей интересы меньшинства. Но противъ этой системы, весьма подробно разработанной, могутъ быть представлены весьма существенныя возраженія, какъ формальныя, такъ и по существу дѣла.

1. Формальныя возраженія относятся къ трудности самой техники выборовъ при этой системѣ.

a) Даже при нынѣшней системѣ избранія по округамъ счетъ голосовъ, подведеніе итоговъ и вообще провѣрка результатовъ выборовъ представляетъ довольно трудную операцію. Къ этому прибавляются еще новыя техническія трудности, возникающія вслѣдствіе борьбы партій и недобросовѣстнаго отношенія къ дѣлу коммиссій, руководящихъ дѣломъ выборовъ, что, несмотря на всѣ мѣры, принимаемыя противъ этого, ведетъ часто къ фальсификаціи выборовъ, еще болѣе затрудняющей подведеніе итога. Если, такимъ образомъ, даже при системѣ избранія по округамъ избирательная техника встрѣчается съ массою затрудненій, то тѣмъ болѣе встрѣтитъ она ихъ при системѣ Гэра, гдѣ ко всѣмъ трудностямъ прибавится еще трудность засчитыванія голосовъ. Такъ, напр., въ Англіи считается 6 милл. избирателей, во Франціи — 10 милл.; при системѣ Гэра, центральная коммиссія, подводящая итоги выборамъ, помимо обычнаго сосчитыванія этихъ милліоновъ голосовъ, должна также сосчитать, сколько голосовъ за такого то депутата подано въ излишнемъ противъ положеннаго количествѣ, сколько изъ этихъ голосовъ слѣдуетъ засчитать въ пользу другого депутата, сколько въ пользу третьяго и т. д. Подобная работа коммиссіи представляетъ операцію почти невозможную.

b) Вторая, также техническая, трудность заключается въ томъ, что при примѣненіи системы Гэра необходимо предположить, что всѣ депутаты, избранные пропорціональной подачею голосовъ, будутъ живы и невредимы до конца срока депутатскихъ полномочій, т.-е. въ продолженіе 5, 6 и т. д. лѣтъ, на которыя избираются депутаты; иначе сказать, необходимо предположить, что въ концѣ сессіи составъ палаты будетъ тотъ же, что и въ началѣ. Но предположимъ случай, что, напр., одинъ депутатъ умираетъ, и посмотримъ, какимъ образомъ будетъ замѣщено его мѣсто. Въ настоящее время этотъ случай

представляетъ легкій исходъ. Въ случаѣ смерти депутата, палата поручаетъ своему президенту написать указъ, что въ такомъ то округѣ, за смертью такого то депутата, должны быть произведены новые, такъ наз., дополнительные выборы. Но при системѣ Гэра такіе дополнительные выборы представятъ важныя затрудненія: ради ихъ придется или созывать всю страну, или тѣхъ 20 т. избирателей, которые ранѣе подали свои голоса за умершаго депутата. Но эти избиратели не составляли какой нибудь постоянной коллегіи, въ родѣ нынѣшнихъ избирательныхъ округовъ; можетъ быть, даже, что эти 20 тыс. голосовъ, которыхъ въ данномъ случаѣ требуется разыскать, составились изъ голосовъ различныхъ мѣстъ страны. Очевидно, трудность произвести дополнительные выборы и тѣмъ и другимъ способомъ одинакова. Вмѣстѣ съ тѣмъ, вопросъ о дополнительныхъ выборахъ представляетъ большую важность, ибо депутатскія мѣста дѣлаются вакантными гораздо чаще, чѣмъ можно думать. Смерть, отставка, принятіе государственной должности—открываютъ эти мѣста въ большомъ часто количествѣ. Такъ, во французскомъ національномъ собраніи, избранномъ въ 1871 году (въ февралѣ) и состоявшемъ изъ 768 депутатовъ, къ іюлю того же года потребовалось 102 дополнительныхъ выборовъ.

2. Но, оставляя эти техническія трудности и предполагая, что всѣ ихъ можно преодолѣть, при этой системѣ мы все-таки встрѣчаемся съ однимъ важнымъ вопросомъ, который заставляетъ обратить вниманіе на самое существо этой системы.

Всѣ функціи представительнаго собранія, особенно того, которое именуется палатою депутатовъ, имѣютъ двоякое значеніе, двѣ стороны: 1) палата избирается изъ лицъ, призванныхъ выражать мнѣніе страны по поводу разныхъ мѣръ: финансовыхъ, административныхъ и пр., и 2) сверхъ того, палата призвана къ дѣйствію, т.-е. палата должна законодательствовать, утверждать бюджетъ, выражать довѣріе или недовѣріе министерству, привлекать его въ случаѣ надобности къ отвѣтственности, издавать законы и обязательныя постановленія, контролировать дѣла управленія и пр. Система Гэра въ дѣйствительности можетъ удовлетворить лишь потребности, вытекающей изъ первой только что указанной функціи палаты: при этой системѣ въ палату получитъ доступъ всякое мнѣніе, если только за него будетъ держаться сколько нибудь значительная фракція (напр., если число ея членовъ болѣе 20 тыс.). Но представительства мнѣній еще не достаточно для обезпеченія дѣятельности палаты, призванной управлять. Если бы правительство созывало палату для совѣщанія, иначе, если бы палата имѣла лишь совѣщательный голосъ, въ этомъ случаѣ, конечно, было бы весьма необходимымъ, чтобы всѣ мнѣнія,

существующія въ данной странѣ, могли имѣть доступъ, особенно, если въ странѣ нѣтъ другого способа довести до свѣдѣнія правительства о ея нуждахъ. Но палата, какъ сказано, не имѣетъ только совѣщательнаго значенія; она, напротивъ, имѣетъ рѣшающее значеніе: издаетъ законы, принимаетъ различныя мѣры, судитъ министерство, направляетъ внѣшнюю и внутреннюю политику и т. д. Разъ палата призвана къ такой дѣятельной роли, она, по необходимости, должна заключать въ себѣ такое компактное большинство, которое обезпечивало бы, по крайней мѣрѣ, на извѣстное время дѣятельность министерства.

Современныя представительныя палаты если и страдаютъ чѣмъ, такъ именно чрезвычайнымъ обиліемъ партій, при чемъ, какъ указано было нами для прусскаго ландтага, ни одна изъ нихъ не имѣетъ преобладающаго большинства, которое, если и образуется въ палатѣ, то не иначе, какъ въ силу союза разныхъ партій. Къ этому слѣдуетъ прибавить, что и самые союзы, порождающіе парламентское большинство, по временамъ бываютъ крайне неестественны, такъ что случается, напр., что клерикалъ вотируетъ вмѣстѣ съ соціалъ-демократомъ, или юнкеромъ. При такомъ положеніи партій, политика министерства, если оно захочетъ быть дѣятельнымъ, по необходимости должна идти своимъ порядкомъ и опираться попеременно на каждую партію. Въ этомъ отношеніи выдѣляется хорошей стороной издавна установившееся въ Англіи правило, что министерство всегда, и часто даже напередъ, должно знать парламентское большинство, на которое ему придется или приходится опираться, и которое должно дать прочность и устойчивость всей политикѣ министерства. Отсутствіе такого правила, безъ сомнѣнія, есть существенная погрѣшность системы пропорціональнаго представительства: она дѣйствительно приноситъ разнообразныя мнѣнія; но палата не играетъ той роли, къ какой призвана, наприм., академія наукъ, гдѣ разнообразіе мнѣній выгодно и важно. Когда страна находится въ состояніи войны, или когда ее постигаетъ голодъ, наводненіе, эпидемія и другія бѣдствія, обходиться одними разсужденіями мало; въ этихъ случаяхъ надо дѣйствовать, нужно принимать энергическія мѣры, а для этого непремѣнно потребуется компактное большинство, которое, правильно или ошибочно—все равно, рѣшительно направляло бы свою политику въ одну сторону, ибо присутствіе какой нибудь системы въ дѣйствіи всегда является залогомъ его силы: лучше какая либо система, чѣмъ никакой.

Въ этомъ, на нашъ взглядъ, заключается существенное возраженіе противъ системы пропорціональнаго представительства, которое къ тому же одновременно поражаетъ ожидаемыя отъ нея выгоды

по отношенію къ обѣимъ функціямъ палатъ. 1) Система пропорціональнаго представительства удовлетворяетъ требованію, такъ сказать, теоретической справедливости: мнѣнія партій не подавляются численнымъ большинствомъ, какъ при другихъ системахъ, а всѣ, такъ или иначе, въ той или другой степени, имѣютъ долю въ представительствѣ; съ теоретической точки зрѣнія это обстоятельство является неопровержимымъ аргументомъ въ пользу этой системы. Но, съ точки зрѣнія жизненныхъ потребностей, преобладающее значеніе имѣетъ другое начало. Мнѣнія должны быть представлены и будутъ высказываться и, вообще говоря, чѣмъ ихъ больше, тѣмъ лучше; но дѣйствіе можетъ опираться только на компактное и опредѣленное большинство, невозможное при разнообразіи партій. 2) Сверхъ того, значеніе той функціи палаты, по которой она призвана быть выразительницею мнѣній партій, значительно ограничивается другими обстоятельствами. Народное представительство, при политическихъ и общественныхъ условіяхъ современнаго общества, не есть единственный путь для заявленія мнѣній и общественныхъ нуждъ: въ странѣ, которая имѣетъ широкую свободу печати, которая провозглашаетъ право петиціи и митинговъ, трудно говорить о тираніи большинства, ибо путемъ печати, петицій и митинговъ господствующее большинство въ нѣкоторыхъ случаяхъ можетъ быть обращено въ меньшинство, какъ это показываетъ ежедневный опытъ всѣхъ европейскихъ государствъ, гарантирующихъ свободу печати, митинговъ и петицій. Такимъ образомъ, если даже и допустить весьма возможный недостатокъ представительства въ палатѣ всѣхъ мнѣній страны, то этотъ недостатокъ будетъ компенсироваться свободой печати, собраній, ассоціацій, петицій, словомъ—свободой тѣхъ многоразличныхъ способовъ, которыми общественное мнѣніе страны можетъ измѣняться и отражаться въ результатахъ новыхъ выборовъ.

Въ виду этихъ двухъ соображеній: 1) того, что имѣются другіе способы для заявленія мнѣній страны, и 2) въ виду необходимости имѣть въ лицѣ палаты органъ силы, призванный къ дѣйствію, система пропорціональнаго представительства едва ли скоро будетъ примѣнена на практикѣ въ тѣхъ размѣрахъ, о которыхъ думали Милль, Гэръ и др. Отдавая должную дань почтенія этимъ людямъ науки, мы должны сказать, что относительно занимающаго насъ вопроса они берутъ одну сторону дѣла, именно вопросъ о выраженіи мнѣній страны, а не объ управленіи государствомъ, гдѣ, сверхъ вопроса о справедливости, возникаетъ вопросъ и о могуществѣ и силѣ государственной власти. Если, съ одной стороны, при существующей системѣ нумерическаго большинства приходится приносить въ жертву интересы справедливости относительно партій, то, съ

другой стороны, этой системой обезпечивается возможность образованія условій для силы правительства, которое иначе будетъ обезсилено введеніемъ новыхъ партій и мнѣній въ палату, образовавшуюся черезъ пропорціональное представительство. При обиліи партій правительство не можетъ опереться ни на одну изъ нихъ; при этихъ условіяхъ нерѣдко сами партіи заискиваютъ если не передъ правительствомъ, то, по крайней мѣрѣ, передъ первенствующимъ министромъ, и между нимъ и партіями установляются тѣ отношенія, которыми исчерпывается содержаніе извѣстныхъ формулъ сдѣлокъ и обязательствъ римскаго права, do ut des, do ut facias etc. [1]).

Этими фактическими трудностями, а не одной только силою общественныхъ предразсудковъ, объясняется причина, по которой пропорціональное представительство примѣняется пока въ видѣ весьма зачаточныхъ опытовъ.

VII. Въ 1867 году въ Англіи, при обсужденіи билля о реформѣ, два лица предложили вотированіе съ обезпеченіемъ интересовъ меньшинства. Первая изъ предложенныхъ системъ была предложена Ло, мысли котораго относительно этого во Франціи были поддержаны Прево Парадолемъ, въ его сочиненіи *La France nouvelle* въ 1-й главѣ: „Droit de suffrage“, а вторая лордомъ Кернсомъ.

Система Ло, равно какъ и система Кернса отличаются тѣмъ, что онѣ не предполагаютъ отмѣны избирательныхъ округовъ, но примѣненіе началъ пропорціональнаго представительства ограничиваютъ однимъ округомъ. Ло принадлежитъ къ консервативной партіи и, разсчитывая, что на предстоящихъ выборахъ консерваторы будутъ побиты, сдѣлалъ съ этой цѣлью ту поправку къ дѣйствовавшей въ Англіи системѣ выборовъ, что каждый избиратель, вотирующій въ округѣ, имѣетъ право соединить свои избирательные голоса на одномъ лицѣ. Положимъ, напр., что какой нибудь округъ посылаетъ трехъ депутатовъ, избираемыхъ по scrutin de liste, т.-е. по существующей въ Англіи системѣ каждый избиратель такого округа подаетъ голосъ за трехъ кандидатовъ. По системѣ Ло избиратель, принадлежащій къ партіи, которая находится въ меньшинствѣ, вмѣсто того, чтобы подавать свой голосъ за трехъ кандидатовъ, имѣетъ право подать 3 голоса своихъ за одного кандидата. Этимъ, очевидно, создается фиктивное большинство. Такъ, если въ данномъ округѣ всѣхъ избирателей 30 т., и если округъ посылаетъ 3-хъ депутатовъ, то въ общемъ итогѣ получается 90 т. голосовъ.

---

[1]) Графъ Бисмаркъ имѣлъ случай открыто заявить, что по отношенію къ партіямъ рейхстага и ландтага онъ держится принципа: do ut des.

Такимъ образомъ, сущность системы Ло заключается въ томъ, что каждый избиратель въ такомъ округѣ, на который полагается больше одного депутата, имѣетъ право соединить свои голоса (2, 3 и т. д., смотря по числу приходящихся на округъ депутатовъ) въ пользу одного кандидата. Эта система приводитъ къ слѣдующимъ результатамъ: предполагая, что число избирателей въ округѣ равно 30 т., изъ коихъ 10 т. принадлежатъ къ одной партіи, а 20 т. къ другой, мы можемъ допустить, что 10 т. избирателей, принадлежащихъ къ партіи меньшинства, соединивъ свои голоса на одномъ лицѣ, дадутъ по крайней мѣрѣ ему одному то большинство голосовъ, которое требуется для избранія депутатовъ, а остальныхъ двухъ депутатовъ изберетъ партія, находящаяся въ большинствѣ.

Система Ло была отвергнута въ палатѣ, при обсужденіи билля о реформѣ 1867 года, и палата приняла противоположную систему Кернса.

Система Кернса заключается въ слѣдующемъ: въ каждомъ округѣ, на который полагается болѣе двухъ депутатовъ, избиратели могутъ подавать голосъ за число депутатовъ однимъ или двумя меньше противъ положеннаго на округъ. Такъ, если на округъ полагается 3 депутата, каждый избиратель имѣетъ право подавать свой голосъ за двухъ, если—5 депутатовъ, то за трехъ и т. д. Этотъ остатокъ идетъ въ пользу и на долю партіи, находящейся въ меньшинствѣ. Такимъ образомъ, при этой системѣ меньшинство имѣетъ свою долю въ представительствѣ на ряду съ депутатами, избираемыми отъ партіи большинства. Хотя система Кернса и получила примѣненіе въ Англіи, но оно довольно ограничено. Именно, эта система примѣняется только къ 12-ти округамъ Англіи, наиболѣе многолюднымъ, въ которыхъ, однако, она, судя по статистическимъ даннымъ, дала блестящіе результаты, т.-е. при примѣненіи этой системы представительство выразило собою то фактическое большинство или меньшинство, которое имѣлось въ каждомъ данномъ округѣ.

Болѣе широкое примѣненіе эта система получила въ Испаніи, гдѣ нижняя палата состоитъ изъ 431 депутата, изъ коихъ 335 избираются единолично, посредствомъ scrutin individuel. Послѣднему числу депутатовъ соотвѣтствуетъ 335 избирательныхъ округовъ. Въ прочихъ округахъ число депутатовъ больше, именно отъ 3 до 8 включительно [1]).

---

[1]) Это видно изъ слѣдующей таблицы:

Мадридъ съ своимъ округомъ	8 депут.
Барселона	5 „
Севилья	4 „
Кадиксъ и Санъ Фернандо	3 „

Соотвѣтственно такому распорядку депутатовъ и округовъ, избирательный законъ постановляетъ, что тамъ, гдѣ на округъ полагается 5 депутатовъ, каждый избиратель имѣетъ право вотировать только за трехъ; тамъ, гдѣ ихъ шесть—за четырехъ. Такимъ образомъ, меньшинству въ округѣ предоставляется возможность соединить свои голоса на 2 или 3 депутатахъ, смотря по количеству ихъ, причитающемуся на округъ. Но въ испанской системѣ есть и нѣкоторые элементы системы Гэра, равно какъ и черты, являющіяся отраженіемъ мыслей Милля. Главная изъ заботъ Милля, какъ намъ извѣстно, вытекала изъ того, что при существующей системѣ въ палату не могутъ быть проведены лица, принадлежащія къ разряду истинныхъ національныхъ знаменитостей, которыя не имѣютъ мѣстнаго вліянія и не могутъ бороться противъ средствъ, употребляемыхъ мѣстными вліятельными лицами. Но въ пользу такихъ лицъ могутъ быть поданы голоса въ разныхъ мѣстахъ государства, такъ что въ общей сложности, число голосовъ, полученныхъ ими въ разныхъ мѣстахъ, будетъ достаточно велико. Вслѣдствіе этого, избирательный законъ въ Испаніи предоставляетъ кортесамъ (сенатъ + палата депутатовъ = кортесы) право своею властью прибавлять къ общему числу депутатовъ еще 10 лицъ, которыя въ разныхъ округахъ получили въ общей сложности не менѣе 10 т. голосовъ. Такъ что конгрессу предоставляется самому ввести въ палату депутатовъ тѣхъ лицъ, принадлежащихъ къ разряду національныхъ знаменитостей, которыя потерпѣли крушеніе на общихъ выборахъ въ разныхъ избирательныхъ округахъ, не будучи въ состояніи бороться съ мѣстными вліяніями. Хотя эта прибавка, допущенная въ Испаніи, и видоизмѣняетъ нѣсколько систему Кернса, тѣмъ не менѣе видоизмѣненіе это настолько незначительно, что сущность ея остается тою же. Изъ существа этой системы понятно и названіе, которое ей усвоено, именно названіе системы ограниченнаго голосованія, т.-е. голосованія, ограниченнаго только извѣстнымъ числомъ депутатовъ для отдѣльныхъ избирателей, при которомъ избиратель имѣетъ право подавать свой голосъ не за все число депутатовъ, занесенныхъ въ списокъ депутатовъ, прихо-

---

Картагенъ и Тотана	3 депут.
Пальма на Майоркѣ и др. гор. острова	3 „
Хересъ де ла Фронтера и нѣкотор. друг., вмѣстѣ . . .	3 „
Валенсія, Малага и Мурсія—каждая по	3 „
Островъ Тенерифъ	3 „
Сарагосса и Борха	3 „
Гренада и Санта-Фе.	3 „
Тринадцать другихъ округовъ—каждый по	3 „

дящихся на округъ, а сообразно этому числу за 3—4, для того, чтобы меньшинство получило возможность провести въ палату своего представителя. Изъ этихъ условій примѣненія системы Кернса можно видѣть, что голосованіе въ отдѣльныхъ округахъ въ тѣхъ случаяхъ, которые имѣются въ виду, происходитъ особымъ порядкомъ, порядкомъ такъ называемаго избранія по спискамъ.

ГЛАВА VI.

Избраніе единоличное и по спискамъ.

I. Если система пропорціональнаго представительства имѣетъ цѣлью обезпечить интересы всѣхъ, сколько нибудь значительныхъ партій, то система *избранія по спискамъ* имѣетъ въ виду обезпечить палатѣ, по возможности, однородное и сильное большинство.

Оба эти термина — избраніе по спискамъ (scrutin de liste) и избраніе индивидуальное (scrutin individuel) — представляютъ не только различные способы избранія, но и различные способы распредѣленія депутатовъ по избирательнымъ округамъ. При scrutin individuel каждый отдѣльный депутатъ является представителемъ особаго округа, т.-е. каждый отдѣльный округъ имѣетъ одного депутата, такъ что число депутатскихъ мѣстъ соотвѣтствуетъ числу избирательныхъ округовъ. Такъ, по итальянскому закону 1882 года палата депутатовъ должна состоять изъ 508 депутатовъ. Сперва, когда законъ ввелъ систему индивидуальнаго избранія, каждому депутату долженъ былъ соотвѣтствовать и отдѣльный избирательный округъ. Но въ томъ же году, посредствомъ особой новеллы, система индивидуальнаго избранія замѣнена scrutin de liste, соотвѣтственно чему измѣнилось и распредѣленіе депутатовъ по округамъ. Именно, избирательныхъ округовъ въ Италіи 135; а такъ какъ число депутатовъ равняется 508, то, слѣдовательно, на каждый округъ приходится, смотря по расписанію, 2—3 и болѣе депутатовъ, подлежащихъ избранію.

Итакъ, первая характерная черта scrutin de liste заключается въ томъ, что каждый избирательный округъ долженъ избирать нѣсколько депутатовъ, слѣдовательно, каждый избиратель при этомъ подаетъ голосъ за нѣсколько депутатовъ. Но этимъ еще не исчерпывается значеніе scrutin de liste; другой его характерной чертой является то, что депутаты избираются не каждый отдѣльно, не путемъ отдѣльнаго голосованія за каждаго, а разомъ въ одномъ и томъ же спискѣ. Для разъясненія этого приведемъ слѣдующій примѣръ изъ избирательныхъ законовъ Бадена. Здѣсь изъ 56 избирательныхъ округовъ

2 округа (Карлсруэ, Маннгеймъ) избираютъ по 3 депутата, 3 округа (Фрейбургъ, Пфорцгеймъ и Гейдельбергъ) по 2 депутата. Но избирательный законъ великаго герцогства 1876 г. постановляетъ, что каждый изъ этихъ депутатовъ долженъ быть избираемъ отдѣльно, т.-е. сначала одинъ, потомъ другой и т. д. Слѣдовательно, баденская система не допускаетъ scrutin de liste. Изъ этого отрицательнаго примѣра видно, что характерная черта избранія по спискамъ состоитъ въ томъ, что избиратели подаютъ голоса разомъ за всѣхъ выставленныхъ кандидатовъ, избираютъ, такъ сказать, огуломъ весь списокъ ихъ, или, если выставленные кандидаты имъ не угодны, то отвергаютъ, но не иначе, какъ весь списокъ, замѣняя его своимъ, который опять-таки долженъ заключать въ себѣ полностью все число депутатовъ, положенныхъ на округъ.

Указанная особенность этой системы отличаетъ и характеризуетъ ее съ формальной стороны. Но scrutin de liste имѣетъ, кромѣ того, и особое политическое значеніе, къ уясненію котораго мы обратимся, главнымъ образомъ, потому, что въ настоящее время (1884 г.) та или другая система выборовъ является предметомъ раздора многихъ политическихъ партій до такой степени, что, напр., въ 1882 году внесеніе проекта о scrutin de liste было поводомъ къ паденію министерства Гамбетты. Какъ мы видѣли, въ Италіи избирательный законъ сначала примѣнялъ систему индивидуальнаго избранія, но новелла измѣняетъ ее на scrutin de liste. Эти факты ясно свидѣтельствуютъ, что по поводу той или другой системы возникаетъ серьезная борьба. Поэтому для насъ важно, прежде всего, уяснить, какія условія вызываютъ эту борьбу партій, тѣмъ болѣе, что этимъ обнаружится и существо той и другой системы.

II. По существу своему, scrutin individuel ведетъ къ усиленію мѣстныхъ вліяній на выборахъ, такъ какъ при scrutin individuel, само собою разумѣется, количество избирательныхъ округовъ должно увеличиваться и, соотвѣтственно этому, размѣръ каждаго округа уменьшаться. Поэтому лица, которыя въ такихъ избирательныхъ округахъ имѣютъ мѣстное вліяніе, по экономическому своему положенію или по другимъ причинамъ, всегда будутъ имѣть больше шансовъ пройти въ депутаты, чѣмъ лица, пользующіяся популярностью и даже національною знаменитостью. Слѣдовательно, первое возраженіе, которое можно привести противъ scrutin individuel, заключается въ томъ, что онъ открываетъ широкую дорогу всякимъ мѣстнымъ вліяніямъ, которыя къ тому же дѣйствуютъ нерѣдко путями далеко не чистыми. Такъ, по поводу послѣдняго обстоятельства Гамбетта, въ рѣчи своей 20 мая 1881 года, защищая scrutin de liste, говорилъ, между прочимъ, слѣдующее: „Есть,“ говорилъ онъ, „положеніе болѣе

несчастное, чѣмъ всякіе общественные раздоры; есть обстоятельство, способное вызвать большія опасенія, и на него я желалъ бы обратить вниманіе. Въ средѣ нашей демократіи, столь благородной и честной, возникаютъ явленія худшія, нежели тѣ, которымъ была свидѣтельницей Англія до билля о реформѣ 1832 года. Да! робко и тайно вначалѣ, но уже начинаютъ покупаться голоса. Развращеніе и пороки проводятся въ избирательную массу... (оратора прерываютъ громкія восклицанія оппозиціи). Не прерывайте меня, иначе я назову имена! (подъ угрозой „je citerai" оппозиція умолкаетъ). Кандидатуры дѣлаются предметомъ публичнаго торга. Возникаетъ новый предметъ торговли (industrie nouvelle), новая политика финансоваго помѣщенія капиталовъ въ избирательный округъ. Да, есть округа, на которые набросились разные промышленники, разсчитывая, что расходъ на выборы все-таки будетъ стоить менѣе, чѣмъ тѣ выгоды, которыя могутъ получиться для ихъ фирмъ. Если вы хотите удержать этотъ порядокъ для выборовъ, то подкупы будутъ развиваться; наступятъ новыя времена и новые нравы, если вы захотите принять на себя отвѣтственность передъ исторіей за то, что вы привили денежную гангрену къ французской демократіи".

Хотя, можетъ быть, эти слова были и преувеличены, но возражать Гамбеттѣ, послѣ его обѣщанія citer, было трудно, ибо и по свидѣтельству другихъ лицъ, дѣйствительно, въ настоящее время въ депутаты часто идутъ съ цѣлью проведенія или своихъ личныхъ дѣлъ, или дѣлъ вліятельнаго лица въ департаментѣ, какъ то: для выхлопотанія концессіи, для проведенія дороги по извѣстному участку, для основанія безъ капитала банка и т. п.; словомъ, денежная гангрена, о которой говорилъ Гамбетта, дѣйствительно въ значительной мѣрѣ проникла въ среду французской демократіи.

Есть и другіе упреки, которые дѣлаются системѣ индивидуальнаго избранія (scrutin individuel). Именно, указываютъ на то, что при ней по большей части остаются въ сторонѣ соображенія о политическомъ направленіи и о политической пригодности избираемыхъ депутатовъ, вслѣдствіе чего въ самой палатѣ съ трудомъ образуется такое большинство, которое было бы способно служить опорою для министерства, и, опираясь на которое, это министерство могло бы осуществлять свою программу. Дѣйствительно, одна изъ существенныхъ причинъ неустойчивости кабинета, напр., во Франціи, заключается въ томъ, что при scrutin individuel и, слѣдовательно, при господствѣ и рѣшающемъ значеніи мѣстныхъ вліяній на исходъ выборовъ, политическія партіи не могутъ имѣть организаціи и настолько сгруппироваться, чтобы образовать дѣятельное и устойчивое большинство въ палатѣ.

III. Эти недостатки, какъ предполагаютъ приверженцы избранія по спискамъ, должны быть устранены посредствомъ scrutin de liste. Это предположеніе основывается на слѣдующихъ соображеніяхъ.

1) Само собою очевидно, что при scrutin de liste расширяется пространство избирательнаго округа (округъ, посылающій, напр., трехъ депутатовъ, при scrutin individuel разбился бы на 3 округа). Чтобы быть избраннымъ, напр., въ департаментѣ, недостаточно имѣть мѣстное вліяніе; для этого необходимо вліяніе на цѣлый департаментъ, что доступно только лицу, пользующемуся значеніемъ въ болѣе обширной сферѣ и, слѣдовательно, обладающему болѣе высокими качествами умственными, нравственными и политическими, тогда какъ въ тѣсномъ районѣ какой либо мѣстности всякая посредственность въ глазахъ обывателей можетъ вознестись на неподобающую ей высоту. Эта посредственность, будучи выдвинута на болѣе широкую арену, каковъ, напр., департаментъ, тотчасъ же приходитъ, такъ сказать, къ своей натуральной величинѣ, ибо, чтобы выдержать непривычное ей испытаніе въ непривычной для нея обстановкѣ, нужно обладать столь же непривычными для нея качествами: умомъ, образованіемъ, краснорѣчіемъ, политическимъ направленіемъ и т. п.

2) Затѣмъ, при системѣ подачи голосовъ по спискамъ при избраніи разомъ нѣсколькихъ депутатовъ, возможно избраніе каждою партіею однороднаго состава депутатовъ. При scrutin individuel составъ этотъ можетъ оказаться чрезвычайно разнообразнымъ: въ одномъ округѣ избирается клерикалъ, въ сосѣднемъ—соціалистъ, рядомъ съ нимъ—легитимистъ и т. д. Напротивъ, при scrutin de liste, когда цѣлый департаментъ избираетъ 6—7 человѣкъ, выборы будутъ однородны, такъ какъ партія восторжествовавшая можетъ провести всѣхъ своихъ кандидатовъ. Этимъ путемъ образуется болѣе или менѣе компактное большинство въ палатѣ, которое послужитъ опорою для дѣйствія отвѣтственнаго передъ нимъ министерства. Это важное послѣдствіе избранія по спискамъ объясняетъ намъ желаніе Гамбетты провести предложенную имъ избирательную реформу. Онъ видѣлъ, что для консолидаціи республики парламентскія партіи, постоянно колебавшіяся, не годились, и, чтобы упрочить республику, доставить ей соотвѣтствующее представительство и черезъ то дать странѣ твердое правительство, онъ и стремился провести систему scrutin de liste. Въ этомъ, какъ извѣстно, Гамбетта не успѣлъ и, потерпѣвъ пораженіе, принужденъ былъ вмѣстѣ со всѣмъ министерствомъ подать въ отставку. Тѣмъ не менѣе, въ настоящее время (1884 г.) во Франціи замѣчается поворотъ въ пользу его мнѣнія и, судя по послѣднимъ извѣстіямъ, scrutin de liste, по крайней мѣрѣ, въ принципѣ, принятъ министерствомъ Жюля Ферри.

Вышеуказанныя данныя и соображенія говорятъ много въ пользу scrutin de liste. Но возраженія, которыя могутъ быть приведены противъ scrutin de liste, также имѣютъ свое значеніе.

1) Не отрицая, что при scrutin de liste дѣйствительно мѣстныя вліянія будутъ если не устранены окончательно, то значительно ослаблены, можно сказать, что, съ другой стороны, при этой системѣ выборы сдѣлаются орудіемъ всякихъ политическихъ партій или, лучше сказать, ихъ вожаковъ. Въ этихъ условіяхъ выборы будутъ руководиться центральными комитетами, особенно въ странѣ, которая склонна ко всякой централизаціи, что можно сказать, напр., о Франціи, на которую вліяніе Парижа всегда было велико. Въ этой странѣ центральные комитеты: бонапартистскій, орлеанистскій, соціалистическій и пр., всегда будутъ безраздѣльно руководить выборами во всей Франціи, черезъ что, понятно, открывается возможность многихъ злоупотребленій по отношенію къ избирателямъ. Такимъ образомъ, если, съ одной стороны, при scrutin de liste сила мѣстныхъ вліяній ослабѣваетъ, то, съ другой стороны, уменьшается возможность сознательнаго отношенія избирателей къ своимъ обязанностямъ. Въ предѣлахъ тѣсной области избирательнаго округа, избиратель знаетъ, насколько онъ можетъ ввѣриться тому или другому лицу. Вообще говоря, въ округѣ выборы будутъ производиться все-таки сознательнѣе, чѣмъ въ томъ случаѣ, если этотъ округъ обратится въ цѣлый департаментъ, т.-е. если избирательнымъ округомъ будетъ сдѣланъ департаментъ, что, какъ мы видѣли, непремѣнно должно случиться при примѣненіи избранія по спискамъ. Нельзя требовать, чтобы члены какой либо деревенской общины сознательно дѣлали выборъ между кандидатами. Даже и въ настоящее время, когда газеты и удобство путей сообщенія значительно способствуютъ обмѣну мыслей и передачѣ свѣдѣній, національныя знаменитости извѣстны лишь ограниченному кругу слушающихъ или читающихъ гражданъ: массѣ населенія онѣ неизвѣстны. Но примѣненіе scrutin de liste было бы вполнѣ удобно, если бы самый корпусъ избирателей былъ немногочисленъ, если бы, иначе сказать, избирательное право было ограничено цензомъ. Въ этомъ случаѣ каждый округъ или департаментъ, какъ то было во Франціи при іюльской монархіи, посылалъ бы извѣстное число депутатовъ, избранныхъ черезъ scrutin de liste и, слѣдовательно, болѣе или менѣе сознательно, такъ какъ самый кругъ избирателей былъ бы ограниченъ. Но при расширеніи избирательнаго права, особенно при всеобщей подачѣ голосовъ, степень сознательности должна быть обратно пропорціональна размѣру выборовъ, что нерѣдко открываетъ дорогу главнымъ злоупотребленіямъ, которыя встрѣчаются при scrutin de liste, и которыя клонятся къ

тому, чтобы заставить избирателей дѣйствовать подъ давленіемъ стороннихъ внушеній.

Злоупотребленія, практикующіяся при scrutin de liste, сводятся, главнымъ образомъ, къ слѣдующему способу: если, положимъ, клерикальная партія желаетъ провести кандидатовъ своего списка, то во главѣ его обыкновенно пишется имя лица, которое настолько популярно, что и безъ того было бы выбрано любою партіею, а затѣмъ въ спискѣ идутъ уже дѣйствительные члены партіи, нужные для нея люди. Первое имя прикрываетъ собою весь остальной списокъ, который при помощи этой комбинаціи, согласно правиламъ scrutin de liste, и вотируется цѣликомъ. Этимъ путемъ въ депутаты попадаютъ лица, безусловно вредныя для пользы и интересовъ избирателей, подавшихъ за нихъ свои голоса.

2) Затѣмъ, что касается до качества народнаго представительства, нельзя сказать, чтобы scrutin de liste вполнѣ обезпечивалъ болѣе высокія качества избираемыхъ депутатовъ, ибо нерѣдко случается, что при избирательныхъ маневрахъ партія проводитъ не національныхъ знаменитостей, но по преимуществу тѣхъ, которыя составляютъ, такъ сказать, штабъ этихъ знаменитостей, который по качествамъ своимъ совершенно имъ противоположенъ и по большей части состоитъ изъ лицъ ничтожныхъ, угодливыхъ, готовыхъ на все, не только ради интересовъ партіи, къ которой они принадлежатъ, но ради какой нибудь подачки или даже благосклонной улыбки своего принципала. Даже въ лучшемъ случаѣ эти люди способны отвергнуть всякое положеніе, за которое, по ихъ же разумѣнію, стоятъ правда и разумъ, разъ только это положеніе не входитъ въ программу партіи, сдѣлавшей ихъ своимъ послушнымъ орудіемъ. Такъ что возможность обращенія народнаго представительства въ игрушку партій и черезъ то возможность самой диктатуры вожаковъ отдѣльныхъ партій, должна представляться результатомъ, столь же грознымъ и ужаснымъ для страны, какъ и то, на что такъ краснорѣчиво указывалъ Гамбетта, говоря по поводу scrutin individuel.

IV. Подводя итогъ всему сказанному за и противъ той и другой системы выборовъ, мы должны сказать, что въ настоящее время весьма трудно отвѣтить опредѣленно на вопросъ о томъ, какой способъ избранія слѣдуетъ считать лучшимъ: scrutin individuel или scrutin de liste. Окончательное сужденіе по этому предмету уже потому невозможно произнести, что сами законодательства народовъ, опытныхъ въ этомъ отношеніи, постоянно колеблются въ выборѣ способовъ избранія: Франція нѣсколько разъ переходила отъ одной системы къ другой. Такъ, по закону 1849 года, при введеніи suffrage universel, былъ принятъ scrutin de liste. Наполеонъ III для своихъ

цѣлей отмѣнилъ его, ибо scrutin de liste, который Наполеонъ называлъ fausse élection, значительно мѣшалъ развитію тѣхъ административныхъ и клерикальныхъ мѣстныхъ вліяній, при помощи которыхъ избиратели посылали ему законодательный корпусъ, такъ много послужившій, если не своей дѣятельностью, то, по крайней мѣрѣ, пассивною покорностью, дѣлу второй имперіи. Затѣмъ, республиканское правленіе въ 1871 году провозглашаетъ всеобщую подачу голосовъ по началамъ закона 1849 года, т.-е., слѣдовательно, по scrutin de liste. Этотъ способъ избранія приноситъ палатѣ консервативное большинство; изъ него вышло то національное собраніе, которое такъ долго сохраняло диктатуру во Франціи и только черезъ 4 года рѣшилось, наконецъ, издать нѣкоторые конституціонные законы [1]) и разойтись. Эти законы постановляли, что выборы должны производиться по scrutin individuel. Этимъ, понятно, открывался широкій просторъ мѣстнымъ вліяніямъ, путемъ которыхъ партіи хотѣли управлять выборами, а затѣмъ и всей страной. Но эта цѣль усиленія мѣстныхъ вліяній не осуществилась. Республиканская партія и въ странѣ, и въ палатѣ росла все болѣе и болѣе, и несмотря на всевозможныя антиреспубликанскія попытки Бюффе, герцога Брольи и Макъ-Магона, которые тогда стояли во главѣ властвующей партіи, несмотря на сочувствіе къ такимъ попыткамъ лицъ, мечтавшихъ о „республикѣ безъ республиканцевъ“, несмотря наконецъ на то, что въ 1879 году палата по совѣту Брольи и съ согласія сената была распущена герцогомъ Маджентскимъ, новые выборы окончательно обезкуражили консерваторовъ. Они показали, что scrutin individuel не всегда ведетъ къ тѣмъ результатамъ, которые ожидала отъ него палата, ибо большинство республиканцевъ старой палаты, въ числѣ 363, какъ одинъ человѣкъ, всѣ были избраны вновь. И Гамбетта въ этомъ отношеніи имѣлъ право сказать, что вся страна, произнося свой приговоръ, обратилась въ одинъ избирательный округъ, и что liste, который она вотировала, состоялъ изъ 363 именъ. Этимъ исполнилось предсказаніе Гамбетты, что Макъ-Магону придется либо подчиниться, либо отрѣшиться, т.-е. выйти въ отставку (il n'aura qu'à se soumettre, où à se démettre). Словомъ, разочарованіе партіи Брольи было полное: scrutin individuel, которому она такъ покровительствовала въ 1875 г., отвѣтилъ вопреки ожиданіямъ этой партіи, разсчитывавшей на силу мѣстныхъ вліяній. И если впослѣдствіи

[1]) Любопытно, что конституціонные законы 1875 г. были приняты большинствомъ всего на всего одного голоса, и то, главнымъ образомъ, потому, что за нихъ высказалась та перехожая группа, которая всегда имѣется въ палатѣ, и которая прежде звалась именемъ „болота“, а нынѣ—группой неопредѣленныхъ.

палата не представляла того большинства, котораго напрасно искалъ въ ней Гамбетта, то это обстоятельство зависѣло, быть можетъ, не столько отъ формы избранія, сколько отъ другихъ причинъ. Такимъ образомъ, изъ этого очерка событій мы видимъ, что Франція до сихъ поръ колеблется въ выборѣ между той и другой системой.

Не лучше положеніе дѣлъ и въ Италіи. Здѣсь, какъ мы видѣли, сначала примѣнялось индивидуальное избраніе (по закону 1882 г.); затѣмъ черезъ нѣкоторое время выходитъ новелла, которая вводитъ scrutin de liste, и эта послѣдняя система замѣняетъ собою scrutin individuel раньше, чѣмъ онъ имѣлъ поводъ примѣниться на практикѣ.

Такова причина, которая не позволяетъ, въ настоящее, по крайней мѣрѣ, время, высказать категорическое мнѣніе за или противъ той или другой системы: рѣшающее значеніе въ этомъ отношеніи слѣдуетъ признать за будущимъ опытомъ.

Этимъ мы заканчиваемъ разсмотрѣніе общихъ вопросовъ выборнаго права, которые заключаются въ вопросахъ о формахъ и основаніяхъ этого права. Теперь намъ слѣдуетъ обратиться къ условіямъ осуществленія выборнаго права, т.-е. къ самому производству выборовъ и къ назначенію депутатовъ.

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Условія и формы выборнаго права.

ГЛАВА I.

Активныя условія.

Обращаясь къ условіямъ избирательнаго права, мы должны, прежде всего, остановиться на тѣхъ условіяхъ, которыми опредѣляется участіе каждаго отдѣльнаго избирателя. Съ этой точки зрѣнія всѣ условія могутъ быть раздѣлены на 2 категоріи: 1) на условія, которыя лишаютъ лицо права участія въ выборахъ, и 2) на такія условія, наличность которыхъ требуется для этого участія. Первыя могутъ быть названы *отрицательными условіями*, такъ какъ при наличности ихъ лицо не имѣетъ права принимать участіе въ выборахъ и быть внесеннымъ въ списокъ избирателей. Напротивъ, наличность другихъ

условій требуется для лица, желающаго быть внесеннымъ въ списокъ избирателей, а потому эти условія могутъ быть названы *положительными*. Разница, которую мы замѣчаемъ между различными системами выборовъ, обыкновенно заключается въ разницѣ этихъ положительныхъ условій, т.-е. въ разницѣ тѣхъ положительныхъ требованій, которыя ставятся для избирателя, вносимаго въ списки и осуществляющаго право избранія въ избирательныхъ коллегіяхъ. Напротивъ, отрицательныя ея условія являются болѣе или менѣе одинаковыми при всѣхъ системахъ выборовъ. Съ этой точки зрѣнія нѣтъ различія между системой всеобщей подачи голосовъ и системой выборовъ, ограниченныхъ цензомъ. При всеобщей подачѣ голосовъ такъ же, какъ и при системахъ, въ коихъ избирательное право обусловлено цензомъ, установляются извѣстныя требованія отъ избирателей, которыя заключаются въ томъ, что отъ всѣхъ одинаково требуется доказательство гражданской чести, незапятненности имени. Давая гражданамъ право участія въ выборахъ, законъ установляетъ то условіе, въ силу котораго пользованіе этимъ правомъ принадлежитъ лицамъ, удовлетворяющимъ извѣстнымъ нравственнымъ требованіямъ, т.-е. незапятненности гражданской чести. Съ этой точки зрѣнія всѣ системы избранія представляются одинаковыми. Поэтому система всеобщей подачи голосовъ отличается отъ другихъ только отсутствіемъ нѣкоторыхъ положительныхъ условій, но не отсутствіемъ условій отрицательныхъ.

Во избѣжаніе повторенія мы изложимъ эти требованія примѣнительно ко всѣмъ странамъ одинаково, не обращая вниманія на различіе формъ правленія, ибо и въ республикахъ и въ конституціонныхъ монархіяхъ отрицательныя условія приблизительно одинаковы. Наиболѣе разработаннымъ въ этомъ отношеніи является законодательство французское, ибо во Франціи система всеобщей подачи голосовъ была примѣнена ранѣе, чѣмъ въ прочей Европѣ, и, въ силу юридической способности французовъ, эти условія и въ законодательствѣ, и въ судебной практикѣ выработались съ чрезвычайною точностью. Отрицательныя условія были установлены еще законами 1849 и 1852 гг., такъ что нынѣ дѣйствующій во Франціи законъ 1875 года о выборахъ въ нижнюю палату воспроизводитъ постановленія, издавна существовавшія и разработанныя законодательствомъ второй республики и второй имперіи.

Закономъ Франціи въ списокъ избирателей не могутъ быть внесены: 1) лица, осужденныя судебнымъ приговоромъ, если они приговорены къ наказаніямъ, которыя ipso jure влекутъ и лишеніе избирательнаго права. Сюда относятся наказанія, которымъ французское законодательство (Code pénale ст. 6) усвояетъ термины: peine

afflictive и peine infamante [1]). 2) Въ избирательные списки не вносятся также лица, приговоренныя судами исправительными (tribunaux correctionnels), въ тѣхъ случаяхъ, когда спеціальный законъ дозволяетъ такое ограниченіе въ избирательномъ правѣ, т.-е. въ тѣхъ случаяхъ, которые указываются особымъ спеціальнымъ закономъ, а не являются прямымъ послѣдствіемъ всякаго наказанія, какъ то установляется для наказаній, указанныхъ ст. 6 Code pénale. Иначе сказать, наказанія, налагаемыя судомъ исправительнымъ, влекутъ за собою лишеніе избирательнаго права только при наличности извѣстныхъ условій, указанныхъ въ законѣ (во Франціи ихъ много). 3) Затѣмъ лишаются избирательнаго права всѣ лица, которыя подверглись наказаніямъ (не входящимъ въ разрядъ наказаній afflictives и infamantes) хотя въ меньшей мѣрѣ, но для которыхъ эти наказанія были смягчены только въ силу смягчающихъ вину обстоятельствъ, признанныхъ присяжными засѣдателями. Слѣдовательно, сюда подойдутъ лица, которыя по закону должны бы подлежать высшему наказанію, но которымъ судъ, на основаніи приговора присяжныхъ, понизилъ наказаніе только потому, что въ ихъ пользу, по мнѣнію присяжныхъ, нашлись смягчающія обстоятельства. Такимъ образомъ, если два первые разряда лицъ лишились выборнаго права вслѣдствіе того, что такое лишеніе являлось послѣдствіемъ самаго свойства наказаній, то для третьяго разряда лицъ лишеніе выборнаго права является результатомъ свойствъ самаго проступка, который хотя по закону и можетъ быть обложенъ наказаніемъ въ меньшей мѣрѣ, но который по своему качеству и, слѣдовательно, независимо отъ наказанія, влечетъ за собою лишеніе довѣрія для лица, его совершившаго. Сюда относятся лица, осужденныя на тюремное заключеніе за воровство, мошенничество, нарушеніе довѣрія, за растраты общественныхъ суммъ (deniers publics) и нарушеніе общественной нравственности (attentat aux moeurs). Къ этой категоріи преступленій Code pénale, въ отдѣльныхъ своихъ частяхъ, прибавляетъ еще много другихъ проступковъ какъ то: фальсификацію продуктовъ на рынкѣ, поддѣлку этикетовъ и тому подобныя проступки; лица, осужденныя за эти проступки, также лишаются избирательнаго права. 4) Далѣе къ разряду лицъ, лишенныхъ избирательнаго права, относятся лица, подвергшіяся осужде-

---

[1]) Переводы этихъ терминовъ на русскій языкъ, употребляющіеся и въ литературѣ и въ словаряхъ не правильны. Peine afflictive нельзя переводить, какъ то у насъ дѣлается, „тѣлеснымъ наказаніемъ", ибо у французовъ таковыхъ не имѣется. Точно такъ же peine infamante не исчерпывается понятіемъ „позорящаго наказанія", ибо, собственно говоря, всѣ наказанія считаются позорящими. По этой причинѣ лучше оставить французскіе термины безъ перевода.

нію за ростовщичество (délit d'usure), а также тѣ, кто, на основаніи нѣкоторыхъ военныхъ законовъ, приговоренъ къ воинскимъ наказаніямъ на общественныя работы съ закованіемъ въ цѣпи. Слѣдовательно, ограниченіе избирательнаго права въ этихъ двухъ случаяхъ является послѣдствіемъ извѣстныхъ общихъ нарушеній гражданскихъ и военныхъ законовъ. Само собою разумѣется, что лица, нарушившія законы о выборахъ и подвергшіяся по суду присяжныхъ наказанію за подкупъ или за насиліе надъ избирателями и т. п., также лишаются выборнаго права или навсегда, или на срокъ.

Категорія лицъ, лишающихся выборнаго права на срокъ или навсегда, является, такимъ образомъ, очень многочисленной, такъ что перечислять всѣ разряды лицъ, въ нее входящіе, нѣтъ возможности. (Въ этомъ отношеніи представляется полезнымъ практическій этюдъ, вышедшій во время второй имперіи и принадлежащій двумъ авторамъ, Шармеру и Фетю. Въ этомъ совмѣстномъ трудѣ имѣется цѣлая таблица изложенныхъ въ алфавитномъ порядкѣ проступковъ и наказаній, влекущихъ за собою лишеніе выборнаго права навсегда).

Сюда же должны быть отнесены лишенія выборнаго права, вытекающія изъ экономической несостоятельности, если она даетъ поводъ сдѣлать заключеніе о недобросовѣстныхъ или явно легкомысленныхъ дѣйствіяхъ лица. Подъ это понятіе до извѣстной степени могутъ быть подведены лица, стоящія какъ бы на границѣ между уголовнымъ и полицейскимъ правонарушеніемъ, т.-е. 1) лица, приговоренныя за бродяжничество или за недозволенное прошеніе милостыни; затѣмъ, 2) банкроты, несостоятельность которыхъ объявлена или французскими судами, или иностранными, если приговоры послѣднихъ исполняются во Франціи, и, наконецъ, 3) лица, находящіяся подъ интердиктомъ (les interdits), т.-е. на имущество которыхъ положено запрещеніе, интердиктъ (interdiction).

Эти постановленія французскаго законодательства, опредѣляющія отрицательныя условія для пользованія выборнымъ правомъ и перечисляющія различныя категоріи лицъ, лишенныхъ этого права, воспроизводятся и въ другихъ законодательствахъ, именно въ законодательствѣ обще-германскомъ, которое, воспроизводя по этому предмету французскіе законы, прибавляетъ къ нимъ нѣкоторыя дополненія. Такъ, постановленія германскаго закона, касающіяся лицъ, которыя подвергаются по суду наказаніямъ за указанные выше преступленія и проступки, сходны съ соотвѣтственными постановленіями французскаго законодательства, но къ нимъ прибавляются еще новыя постановленія объ имущественной несостоятельности, которая въ германскихъ законахъ выражается нѣсколько иначе.

По германскому закону, который схожъ съ прусскимъ законодательствомъ, въ избирательные списки для отправленія права избранія въ имперскій рейхстагъ не могутъ быть внесены лица, получающія по причинѣ нищеты вспомоществованіе изъ общественныхъ средствъ. Такъ какъ понятіе нищеты можетъ быть чрезвычайно обширнымъ, то какъ постановленія судовъ административной юстиціи (Verwaltungsgerichtshöfe), такъ и толкованія юристовъ, представляются въ этомъ отношеніи чрезвычайно важными для разъясненія того, что именно слѣдуетъ разумѣть подъ такимъ вспомоществованіемъ, которое для лицъ, воспользовавшихся имъ, влечетъ потерю избирательныхъ правъ. Этотъ вопросъ разъясняется слѣдующимъ образомъ. Подъ вспомоществованіемъ (Armenunterstüzung) разумѣется такая помощь, которая получается кѣмъ либо для себя или для своего семейства, съ цѣлью поддержать жизнь и здоровье. Слѣдовательно, подъ понятіе вспомоществованія не подходитъ: 1) помощь, оказанная по другимъ случаямъ, напр., вспомоществованіе на воспитаніе дѣтей, освобожденіе ихъ отъ платы за ученіе и т. п. 2) вспомоществованія, имѣющія болѣе частный, чѣмъ общественный характеръ, и подходящія подъ понятіе пожалованія или даренія, каковы вспомоществованія, даваемыя въ случаяхъ общественнаго бѣдствія, по поводу, напр., голода, неурожая, наводненія и т. п. Тѣ и другія вспомоществованія не подходятъ подъ понятіе Armenunterstüzung, ибо подъ нею разумѣется такая помощь, которая выдается изъ постояннаго общественнаго фонда лицамъ, принадлежащимъ къ опредѣленному классу экономически несостоятельныхъ лицъ.

Къ этимъ постановленіямъ разныя законодательства прибавляютъ и нѣкоторыя другія ограниченія. Такъ, по бельгійскимъ законамъ, не вносятся въ избирательные списки (какъ и во Франціи) содержатели публичныхъ домовъ и содержатели игорныхъ домовъ. По венгерскому праву и, отчасти, итальянскому закону, лица, не уплатившія государству податей, недоимщики, не могутъ быть внесены въ избирательные списки.

Отъ условій, которыя влекутъ за собою лишеніе или ограниченія выборнаго права, нужно различать условія, въ силу которыхъ выборное право пріостанавливается. Пріостановка выборнаго права вызывается и обусловливается такимъ status, состояніемъ лица, въ силу котораго является предположеніе, что оно не можетъ свободно отправлять выборное право, или что оно можетъ явиться орудіемъ для постояннаго давленія на избирателей. Сюда относятся лица, состоящія на военной службѣ. По постановленіямъ германской конституціи и на основаніи постановленій ст. 49 военнаго

закона (Reichsmilitärgesetz), военнымъ, состоящимъ на дѣйствительной службѣ, запрещается принимать участіе какъ въ имперскихъ, такъ и въ мѣстныхъ выборахъ, при чемъ подъ военнымъ, состоящимъ на дѣйствительной службѣ, законъ разумѣетъ лицо, состоящее въ полку (bei der Fahne) на выполненіи своей службы, на опредѣленный срокъ. Это исключеніе сдѣлано въ тѣхъ видахъ, что военные, состоящіе на службѣ, не могутъ свободно отправлять обязанности избирателя, ибо въ этомъ случаѣ, съ одной стороны, право подачи голоса шло бы въ противорѣчіе съ правилами воинской дисциплины, а съ другой—послушаніе войска въ дѣлѣ выборовъ отразилось бы невыгоднымъ образомъ для не военныхъ. Слѣдовательно, это ограниченіе выборнаго права для военныхъ является послѣдствіемъ общаго принципа, ясно выраженнаго во французскомъ законодательствѣ, которое гласитъ, что „никакая вооруженная сила не можетъ разсуждать“ (aucune force armée ne peut délibérer). Это правило является тѣмъ общимъ началомъ, изъ котораго путемъ интерпретаціи вытекаютъ для военныхъ ограниченія участія какъ въ правѣ петицій и сходокъ, такъ и въ выборномъ правѣ.

Постановленія, подобныя французскимъ и германскимъ, мы находимъ и въ венгерскомъ законѣ 1874 года, который опредѣляетъ, что всѣ солдаты, моряки и гонвэды (нѣчто въ родѣ ополченія или запаса), состоящіе на дѣйствительной службѣ, хотя бы они и находились въ отпуску, равнымъ образомъ чины таможенной стражи, полицейскіе чины и фискальные служители не пользуются избирательнымъ правомъ и не вносятся въ избирательные списки. Подобныя же постановленія повторяются и въ другихъ законодательствахъ, хотя по временамъ и были противоположныя попытки, и военные допускались къ участію въ выборахъ. Такъ, по закону Наполеона III подобное участіе даже поощрялось, и военные были допущены къ отправленію выборнаго права, если, впрочемъ, послѣднее не нарушало правилъ воинской дисциплины, т.-е., сказать проще, если военные вотировали согласно предписаніямъ свыше.

Таковы главныя изъ отрицательныхъ условій осуществленія выборнаго права, наличность которыхъ влечетъ за собою лишеніе, ограниченіе и пріостановку этого права. Затѣмъ, какъ при системѣ всеобщей подачи голосовъ, такъ и при системѣ выборовъ, ограниченныхъ цензомъ, имѣются нѣкоторыя общія условія, въ видѣ положительныхъ требованій отъ лицъ, желающихъ принять участіе въ выборахъ. Если отрицательныя условія приблизительно одинаковы во всѣхъ системахъ, то и многія однородныя положительныя условія разнятся между собою въ различныхъ системахъ только размѣромъ требованій.

1. Сюда относится прежде всего требованіе *возраста.* Несовершеннолѣтніе безусловно не допускаются къ избранію ни однимъ законодательствомъ. Разница въ этомъ общемъ условіи замѣчается лишь въ установленіи срока совершеннолѣтія въ разныхъ государствахъ. За minimum этого срока считается гражданское совершеннолѣтіе, наступающее по общему правилу въ 21 годъ. Таково требованіе новаго французскаго и новаго итальянскаго закона 1882 года и нѣкоторыхъ другихъ законодательствъ. Но это требованіе повышается постановленіями другихъ странъ, законодательство которыхъ варіируетъ между 21 и 25 годами, рѣшая совершенно различно вопросъ о томъ, когда именно наступаетъ срокъ зрѣлости физической и нравственной, необходимой для того, чтобы человѣкъ могъ вполнѣ сознательно и серьезно отнестись къ своимъ избирательнымъ обязанностямъ. Возрастный срокъ является вопросомъ довольно важнымъ въ системѣ общихъ условій выборнаго права, такъ какъ количество лицъ, находящихся въ возрастѣ между 21 и 25 годами, представляетъ весьма значительный $^0/_0$ населенія, особенно въ его отношеніи къ населенію отъ 25 лѣтъ и выше, что видно изъ слѣдующей таблицы.

Швейцарія.

Все мужское населеніе 1 декабря 1880 года = 1.394.626.

Въ томъ числѣ до 20 лѣтъ включительно .	591.468	
Отъ 21 „ 25 „	114.039	803.158
„ 26 лѣтъ и старше	689.119	

Мужчины 21—25 лѣтъ составляютъ по отношенію ко всему населенію 21 года и старше $14,_{19}{}^0/_0$.

Франція. Перепись 18 декабря 1881 года.

Все мужское населеніе 18.656.518, изъ нихъ 5.750 неизвѣстнаго возраста; остается 18.650.768.

Въ томъ числѣ до 20 лѣтъ включительно .	6.667.312	
Отъ 21 „ 25 „	1.631.812	11.973.456
„ 26 лѣтъ и старше	10.341.644	

Мужское населеніе 21 — 25 лѣтъ составляетъ по отношенію ко всему населенію 21 года и старше $13,_{63}{}^0/_0$.

Германія. Перепись 1 декабря 1880 года.

Все мужское населеніе 22.161.340.

Въ томъ числѣ до 20 лѣтъ включительно .	10.118.705	
Отъ 21 „ 25 „	1.906.515	12.037.635
„ 26 лѣтъ и старше	10.136.120	

Населеніе мужское 21 — 25 лѣтъ составляетъ по отношенію ко всему населенію 21 года и старше $15,_{79}{}^0/_0$.

Среднiй $^0/_0$ для всѣхъ трехъ государствъ=$14,_{69}{}^0/_0$.

Такимъ образомъ, если законодательство постановляетъ, что участіе въ выборахъ начинается, напр., съ 25 года, то этимъ устраняется отъ участія въ выборахъ до $15^0/_0$ избирателей. Устраненіе это обусловливается тѣмъ предположеніемъ, что: 1) лица въ возрастѣ между 21 и 25 годами, еще не имѣютъ достаточной политической зрѣлости; 2) что ихъ экономическое положеніе не установилось, и 3) что этотъ возрастъ заключаетъ въ себѣ элементы, способные увлекаться разными несбыточными теоріями, поддаваться агитаціи и т. д. Такъ что въ этомъ отношеніи примѣняется какъ бы своего рода цензъ, установляемый не имущественными требованіями, а путемъ опредѣленія возрастнаго срока. Поэтому въ тѣхъ законодательствахъ, въ которыхъ вообще имѣется цензъ, требуются различныя ограничительныя условія и установляется двустепенная подача голосовъ, какъ въ Пруссіи, обыкновенно и возрастный срокъ является довольно возвышеннымъ; вообще же онъ колеблется между 21 и 25 годами, за исключеніемъ, впрочемъ, Даніи, по законодательству которой возрастный цензъ опредѣляется 30 годами.

2. Вторымъ положительнымъ условіемъ является принадлежность къ числу гражданъ страны, природныхъ или натурализованныхъ. Требованіе это объясняется весьма понятными соображеніями: избирательное право есть право политическое, право участвовать въ назначеніи лицъ, въ рукахъ которыхъ будетъ находиться законодательная власть, контроль надъ управленіемъ, распоряженіе финансовыми средствами страны и т. п. Понятно изъ этого, что избиратели всѣми своими интересами должны быть связаны съ отечествомъ. Трудно допустить, чтобы, напр., нѣмецкій избиратель во Франціи вотировалъ въ интересахъ этой страны, и наоборотъ. Такъ что съ этой точки зрѣнія требованіе принадлежности къ числу гражданъ понятно безъ всякихъ поясненій. Но независимо отъ тождества личныхъ интересовъ гражданъ съ интересами ихъ отечества, можно, разсматривая вопросъ съ другой точки зрѣнія, къ сказанному прибавить еще другое соображеніе, именно то, что эти лица платятъ подати и несутъ всякія повинности и тягости по государственному управленію. Слѣдовательно, въ своей странѣ только одни они могутъ быть хозяевами; иностранецъ же, какъ не имѣющій обязанностей по отношенію къ чуждому ему государству, очевидно, не долженъ имѣть и права на участіе въ выборахъ. И дѣйствительно, подобное ограниченіе постановлено довольно строго во всѣхъ законодательствахъ, хотя у насъ есть указаніе на то, что по временамъ нѣкоторыя законодательства держались противоположнаго взгляда. Такъ, въ 1793 году, въ періодъ необычайнаго космополитическаго

увлеченія, le genre humain считался какъ бы однимъ избирательнымъ округомъ и въ депутаты національнаго конвента избирались лица, не только не принадлежавшія къ числу французскихъ гражданъ, но даже никогда не бывавшія во Франціи [1]). Постановленіе о національности депутата въ настоящее время исполняется строго.

3. Къ такимъ же общимъ положительнымъ условіямъ относится и полъ, такъ какъ всѣ законодательства какъ европейскаго континента, такъ и Англіи, для участія въ выборахъ требуютъ принадлежности къ мужскому полу: женщины безусловно устраняются отъ выборовъ.

Вопросъ о полѣ въ примѣненіи къ пользованію политическими правами слишкомъ общиренъ, чтобы разъяснять его здѣсь подробно, ибо мотивы за и противъ допущенія женщинъ чрезвычайно различны и спорны. Поэтому мы ограничимся указаніемъ лишь на фактъ существованія этого вопроса, а также и на то, что уже съ давнихъ поръ въ Англіи и особенно въ Америкѣ идетъ усиленная агитація въ пользу допущенія женщинъ къ избирательнымъ правамъ. Въ Англіи, между прочимъ, сторонникомъ политическихъ правъ женщинъ явился Д. С. Милль, который посвятилъ этому вопросу даже особую главу въ своихъ *Размышленіяхъ о представительномъ правленіи*. Что же касается до положительныхъ законодательствъ, то только въ Англіи женщины допущены къ выборамъ въ школьные совѣты по закону 1870 года; къ политическимъ же выборамъ онѣ не допускаются и въ Англіи, какъ и въ другихъ странахъ.

Такимъ образомъ, требованіе принадлежности къ мужскому полу можно считать общимъ для всѣхъ странъ и во всѣхъ законодательствахъ.

4. Къ числу общихъ положительныхъ условій при всякой системѣ выборнаго права относится также требованіе мѣстожительства, такъ наз. domicile, слѣдовательно, требованіе извѣстной связи между избирателемъ и той мѣстностью, гдѣ онъ осуществляетъ свое выборное право. Требованіе этого domicile, или нѣкотораго постояннаго жительства, имѣетъ, конечно, цѣлью устранить отъ выборнаго права тѣ элементы населенія, которые могутъ подойти подъ понятіе population flottante, перехожаго населенія, не имѣющаго прочной осѣдлости, отсутствіе которой можетъ быть объяснено его экономической несостоятельностью. Но это требованіе должно быть поставлено въ извѣстныя

---

[1]) Такъ были избраны въ члены конвента: Анахарсисъ Клотцъ, Вильямъ Пэнъ, Пристлей и др. Нѣчто подобное было во Франціи и въ 70-хъ годахъ, когда, послѣ франко-прусской войны, въ національное собраніе былъ допущенъ Гарибальди, какъ единственный изъ французскихъ полководцевъ, отбившій нѣмецкое знамя.

границы, принимая въ соображеніе тѣ условія, при которыхъ оно развивалось. Въ условіяхъ не только средневѣковой жизни, но и при позднѣйшихъ условіяхъ, при отсутствіи путей сообщенія, облегчающихъ въ настоящее время передвиженіе населенія, при отсутствіи даже самой потребности въ такомъ передвиженіи въ виду малаго развитія промышленности и торговли, вопросъ о мѣстожительствѣ не могъ получить такого практическаго значенія, какое имѣетъ онъ въ настоящее время. Выборное право, особенно при условіи извѣстнаго ценза, отправлялось тогда мѣстными обывателями, которые имѣли прочную связь съ данной общиной и соединялись въ ней до извѣстной степени въ замкнутую корпорацію. Съ измѣненіемъ экономическихъ условій, съ развитіемъ промышленности, при необходимости въ передвиженіи цѣлыхъ массъ рабочаго класса, при удобствѣ такого передвиженія по желѣзнымъ дорогамъ, наплывъ перехожаго населенія въ нѣкоторые центры (по преимуществу города) сдѣлался необычайно великъ, и вслѣдствіе того отправленіе выборнаго права встрѣтилось съ значительными препятствіями въ виду введенія въ извѣстную общину постороннихъ элементовъ, которые по своимъ интересамъ были ей чужды. Отсюда явилась необходимость разрѣшить возникшій вопросъ о мѣстожительствѣ: т.-е. поскольку лица, измѣняющія свое мѣстопребываніе, могутъ осуществлять свое выборное право въ каждой общинѣ, въ которой они въ данное время находятся. Съ точки зрѣнія общаго принципа мы можемъ установить слѣдующее правило, опредѣляющее различіе между правомъ участія въ политическихъ выборахъ и правомъ участія въ мѣстныхъ общинныхъ выборахъ.

а) Относительно права выбора мѣстнаго, въ городскіе совѣты, въ мѣстное представительство и т. п., естественно установить требованіе, чтобы лицо, получающее такое право, принадлежало къ числу мѣстныхъ жителей и имѣло въ теченіе продолжительнаго срока осѣдлость въ данномъ мѣстѣ, такъ какъ представителемъ мѣстныхъ интересовъ можетъ быть только лицо, давно и близко съ ними знакомое. Люди, вчера пріѣхавшіе и завтра намѣревающіеся удалиться, очевидно, не могутъ знать и понимать интересовъ той мѣстности, въ которой они временно пребываютъ.

б) Напротивъ, вопросъ объ участіи въ политическихъ выборахъ долженъ быть разрѣшенъ съ другой точки зрѣнія. Съ точки зрѣнія политическихъ выборовъ вся страна разсматривается какъ одно цѣлое: только для удобства въ отправленіи выборнаго права она раздѣляется на избирательные округа. Но изъ того, что лицо переходитъ изъ одного округа въ другой, не слѣдуетъ, что его воля, какъ гражданина цѣлой страны, должна потерпѣть какой либо ущербъ,

что она не должна имѣть полнаго значенія. Поэтому гражданинъ, переходящій временно въ чужой округъ, не можетъ быть лишенъ права участія въ политическихъ выборахъ, разъ онъ находится въ предѣлахъ своего отечества. Такъ, лицо, только что прибывшее, напр., въ Ліонъ, должно быть лишено права участія въ мѣстныхъ выборахъ, но это лицо, какъ гражданинъ французской республики, имѣетъ право вотировать въ политическихъ выборахъ, гдѣ бы оно ни находилось, оно можетъ требовать внесенія себя въ общіе избирательные списки.

Но этотъ принципъ, который относительно занимающаго насъ вопроса долженъ быть руководящимъ правиломъ, съ точки зрѣнія не права, а практики, т.-е. въ практическомъ примѣненіи долженъ получить извѣстныя ограниченія: 1) Для составленія избирательныхъ списковъ требуется опредѣленный срокъ; они должны быть составлены, разсмотрѣны, должны подвергнуться разнымъ исправленіямъ, необходимымъ вслѣдствіе принесенныхъ жалобъ на неправильности, допущенныя при ихъ составленіи; затѣмъ, какъ для принесенія такихъ жалобъ, такъ и для ихъ разсмотрѣнія тѣми, кому вѣдать сіе надлежитъ, должны протечь извѣстные, заранѣе опредѣленные сроки; словомъ, все приготовленіе къ выборамъ предполагаетъ извѣстный значительный періодъ времени, чѣмъ гарантируется правильность всѣхъ подготовительныхъ дѣйствій. Съ этой точки зрѣнія необходимо поставить извѣстныя границы какъ для лицъ, вовсе не принадлежащихъ къ числу постоянныхъ жителей извѣстной мѣстности, такъ и для тѣхъ лицъ, которыя водворились въ ней недавно. Такъ, лицо, прибывшее въ какой нибудь избирательный округъ наканунѣ выборовъ, очевидно, не можетъ быть внесено въ списки, ранѣе составленные. Точно такъ же лица, внезапно явившіяся, не могутъ быть внесены въ избирательные списки, даже въ томъ случаѣ, если эти списки еще не составлены, ибо всякое прибывшее лицо должно, прежде внесенія его въ списокъ, доказать свое право быть избирателемъ, что, по недостатку времени, не всегда возможно сдѣлать во-время. 2) Кромѣ этихъ ограниченій, вытекающихъ, такъ сказать, изъ требованій техники подготовительныхъ дѣйствій, имѣются также ограниченія, основанныя на иныхъ соображеніяхъ. Такъ, лица, которыя систематически не имѣютъ постояннаго жительства, бродячее населеніе, что то среднее между population flottante и population vagabonde, является элементомъ, который, по разнымъ причинамъ, не желательно бы было допускать къ участію въ избирательномъ правѣ.

На основаніи всѣхъ вышеуказанныхъ соображеній законодательства и установляютъ срокъ пребыванія для лицъ, не имѣющихъ по-

стояннаго жительства, но претендующихъ на право участія въ выборахъ. Для иллюстраціи этого, приведемъ относящіяся сюда постановленія французскаго законодательства. По этому законодательству въ списки для производства политическихъ выборовъ вносятся, во-первыхъ, всѣ лица, внесенныя въ списки общины (listes communales) и имѣющія право участвовать въ общинныхъ выборахъ. Для внесенія же въ эти списки требуется, сверхъ другихъ условій, годовое пребываніе въ общинѣ, т.-е. требуется намѣреніе сдѣлаться гражданиномъ, постояннымъ жителемъ даннаго города, доказанное годовымъ пребываніемъ въ немъ. Сверхъ того, дополнительно вносятся въ число гражданъ въ особые дополнительные списки (listes complémentaires) всѣ лица, которыя въ теченіе 1/2 года находились въ городѣ. Такъ что по французскому законодательству полугодичный срокъ пребыванія на одномъ мѣстѣ считается необходимымъ для обезпеченія правильности самыхъ выборовъ. Конечно, можно спорить о цифрѣ мѣсяцевъ, но, въ принципѣ, этотъ срокъ соотвѣтствуетъ тому началу, что осуществленіе пользованія политическимъ выборнымъ правомъ должно быть отдѣлено отъ условій пользованія мѣстнымъ выборнымъ правомъ. Противоположная система была бы нарушеніемъ выборнаго права, какъ это было, напр., сдѣлано закономъ 31 мая 1850 года (по поводу избранія Е. Сю, о чемъ сказано выше). Національное собраніе, по иниціативѣ и подъ давленіемъ Наполеона Бонапарта, установило непомѣрное требованіе трехлѣтней осѣдлости для лицъ, которыя могли быть внесены въ избирательные списки, вслѣдствіе чего цѣлая масса перехожаго населенія была устранена отъ выборовъ. Эта мѣра вызвала такое негодованіе націи, что Наполеонъ, какъ только coup d'état увѣнчался успѣхомъ, принужденъ былъ „возвратить то, что національное собраніе отняло у французскаго народа", т.-е. принужденъ былъ отмѣнить законъ 31 мая 1850 года, представлявшій собою крайне неразумную мѣру, которая привела лишь къ общему раздраженію. При обсужденіи этого вопроса во французскомъ національномъ собраніи (1871—1875 гг.) онъ былъ очень обстоятельно и подробно разъясненъ ученымъ докладчикомъ парламентской коммиссіи, представившей свои мнѣнія по разнымъ конституціоннымъ вопросамъ, Батби. Съ этой точки зрѣнія требованіе мѣстожительства установляется и другими законами о выборахъ, и, если въ нихъ въ этомъ отношеніи замѣчается разница, то она касается исключительно сроковъ, назначаемыхъ для постояннаго пребыванія; самый же принципъ, которымъ руководствуются при опредѣленіи сроковъ, приблизительно одинъ и тотъ же.

5. Главнѣйшее изъ положительныхъ требованій есть условіе ценза,

разумѣя подъ цензомъ требованіе извѣстныхъ имущественныхъ условій для участія въ пользованіи выборнымъ правомъ. Путемъ ценза доказывается имущественная самостоятельность лица, при чемъ эта имущественная самостоятельность разсматривается какъ основаніе для предположенія, что избиратель будетъ свободно и самостоятельно относиться къ своему выборному праву, что онъ не будетъ находиться въ зависимости отъ лицъ, отъ которыхъ въ противномъ случаѣ такъ или иначе зависѣло бы его существованіе, или что, по крайней мѣрѣ, эта зависимость не будетъ настолько велика, чтобы имѣть вредное вліяніе на исходъ выборовъ. Способы для доказательства имущественной самостоятельности весьма разнообразны, но вообще они могутъ быть подведены подъ три категоріи: 1) подъ категорію доходовъ или (взамѣнъ ихъ) какихъ либо свидѣтельствъ о доходахъ, полученныхъ даннымъ лицомъ; 2) признакомъ имущественной самостоятельности является платежъ налога въ пользу государства, и 3) цѣна или стоимость недвижимаго имущества, которымъ владѣетъ лицо. Эти способы являются или въ отдѣльности, или въ комбинаціи съ другими способами, такъ что, напр., независимо отъ дохода требуется платежъ податей и т. п.

Прежде всего, мы должны остановиться на разсмотрѣніи условій ценза въ Англіи, гдѣ они достаточно сложны. Эти условія устанавливаются отдѣльно для графствъ и городовъ, при чемъ подъ послѣдними разумѣется именно то, что обыкновенно называется „парламентскимъ мѣстомъ или мѣстечкомъ“ [1]).

Въ такихъ городахъ или „мѣстечкахъ“ быть избирателями имѣютъ право: 1) всѣ лица, владѣющія въ городѣ домами или занимающія помѣщенія на правахъ хозяевъ или нанимателей цѣлаго помѣщенія, приносящихъ доходъ или наемную плату въ 10 ф. стерлинговъ. Къ

---

[1]) Города въ Англіи раздѣляются на слѣдующіе три разряда. Первый разрядъ образуютъ такіе города, которые имѣютъ муниципальное устройство и, сверхъ того, право посылать депутатовъ въ парламентъ; эти города называются муниципальными городами или парламентскими мѣстечками и мѣстами. Къ ихъ числу относятся тѣ большіе города, которые пользуются правами графствъ и изъяты изъ-подъ юрисдикціи послѣднихъ, и которые, слѣдовательно, имѣютъ своихъ судей и свои очередные съѣзды мировыхъ судей (родъ высшей административно-судебной инстанціи). Таковы Лондонъ, Іоркъ и другія, такъ называемыя, инкорпорированныя графства. Къ этому же разряду относятся и города, пользующіеся выборными и муниципальными правами, но которые лишены судебно-административной юрисдикціи, и въ этомъ отношеніи подчинены по принадлежности графствамъ, мировые судьи и шерифы которыхъ являются таковыми и для этихъ городовъ. Особый разрядъ составляютъ города, пользующіеся одними только муниципальными правами. Къ послѣднему разряду относятся города, имѣющіе представительство въ парламентѣ, но не имѣющіе муниципальнаго устройства.

этой категоріи лицъ законъ 1867 года прибавляетъ еще 2) квартирантовъ, т.-е. тѣхъ, которые хотя нанимаютъ только часть помѣщенія, но не живутъ въ меблированныхъ комнатахъ, а пользуются самостоятельной квартирой и платятъ ту же цѣну, т.-е. не менѣе 10 фунтовъ въ годъ. Этимъ путемъ избирательное право распространяется на рабочихъ, которые съ своими семьями занимаютъ квартиры, живутъ въ 2—3 комнатахъ, но самостоятельно. Далѣе, сверхъ этого, въ избирательные списки вносятся тѣ, которые платили съ 31 іюля предшествующаго года по 31 іюля текущаго года (около этого времени обыкновенно составляются списки) налогъ въ пользу бѣдныхъ—одинъ изъ важнѣйшихъ налоговъ въ Англіи, отъ котораго не избавляется никто, имѣющій доходъ, такъ какъ при раскладкѣ этого налога облагаются какъ всякая видимая и приносящая доходъ собственность, такъ и занятія, приносящія доходъ. Впрочемъ, налогъ въ пользу бѣдныхъ можетъ вноситься или непосредственно квартирантами чужихъ помѣщеній или включаться въ наемную плату. Установленіе правилъ относительно пріобрѣтенія избирательныхъ правъ въ силу платимаго въ пользу бѣдныхъ налога влечетъ за собою и установленіе требованія извѣстнаго пребыванія въ общинѣ: лица, платящія налогъ въ пользу бѣдныхъ, очевидно, должны пробыть на мѣстѣ, по крайней мѣрѣ, въ теченіе одного года.

Что касается до графствъ, то, прежде всего, слѣдуетъ установить, что подъ этимъ именемъ понимаются какъ деревенскіе округа, такъ, согласно разъясненіямъ предыдущаго примѣчанія, и тѣ мѣстечки, которыя не имѣютъ права посылать депутатовъ въ парламентъ, но пользуются лишь муниципальнымъ устройствомъ (2-й разрядъ городовъ; см. прим.), т.-е. тѣ мѣстечки, которыя не имѣютъ самостоятельнаго представительства и которыя введены въ составъ графствъ. Въ такихъ графствахъ въ составъ избирателей входятъ: всѣ лица, владѣющія недвижимымъ имуществомъ, приносящимъ 5 фунтовъ доходу; всѣ лица, занимающія въ качествѣ арендаторовъ (фермеровъ) или краткосрочныхъ нанимателей недвижимую собственность, приносящую 12 фунтовъ доходу, и, наконецъ, всѣ лица, платящія налогъ въ пользу бѣдныхъ. Отсюда для этихъ лицъ вытекаетъ и требованіе годового пребыванія въ общинѣ или мѣстечкѣ.

Такимъ образомъ, въ признакахъ, опредѣляющихъ право лица на участіе въ выборахъ, какъ въ графствахъ, такъ и въ городахъ, мы замѣчаемъ смѣшеніе и комбинацію двухъ принциповъ: 1) дохода, свидѣтельствуемаго полученіемъ прибыли съ своего имущества, или 2) дохода, свидѣтельствуемаго размѣромъ платимой квартирной платы и, сверхъ того, платежомъ налога.

Въ цѣлой группѣ другихъ государствъ способомъ доказательства

экономической состоятельности является платежъ налога въ пользу государства. Такимъ налогомъ является отчасти прямой и отчасти косвенный налогъ. Размѣръ налога въ отдѣльныхъ государствахъ Европы опредѣляется различно. Въ настоящее время налогъ является условіемъ избирательнаго права, наприм., въ Бельгіи и Нидерландахъ. Въ Нидерландахъ требуется платежъ прямыхъ налоговъ, смотря по мѣстности (съ этой точки зрѣнія все государство раздѣляется на части) отъ 20—160 флориновъ; въ Бельгіи — въ размѣрѣ 20 флориновъ (около 45 фр.).

Въ Испаніи, по закону 1878 года, установленъ двоякій цензъ: или платежъ въ размѣрѣ 25 пезетовъ прямого налога съ недвижимыхъ имуществъ или въ размѣрѣ 50 пезетовъ налога съ промысловъ. Подобное постановленіе относительно требованія платежа налога имѣется также и въ Венгріи по закону 1874 года. Для вольныхъ городовъ королевства и для городовъ, имѣющихъ магистратское управленіе, постановлено, что всѣ владѣльцы домовъ по меньшей мѣрѣ съ тремя жилыми комнатами, хотя бы они (по бездоходности домовъ) и не были обложены какимъ нибудь налогомъ, а равно всѣ владѣльцы земель, обложенныхъ налогомъ въ размѣрѣ 16 гульденовъ, имѣютъ право на участіе въ выборахъ. Относительно же сельскихъ общинъ постановлено, что сельчане для пріобрѣтенія ими права участія въ выборахъ должны владѣть, по крайней мѣрѣ, $^1/_4$ нормальнаго надѣла. Для Трансильваніи требуется въ этомъ отношеніи: платежъ налога съ дохода земли въ размѣрѣ 84 флориновъ; съ дома — въ размѣрѣ 72 и 79 флориновъ, въ зависимости отъ мѣстности, и—обложеніе подоходнымъ налогомъ въ размѣрѣ 105 флориновъ.

По итальянскому закону 1882 года, имущественный избирательный цензъ значительно пониженъ; именно, онъ установляется въ 19 лиръ 80 сант. вмѣсто 40 лиръ прежняго ценза, но, сверхъ того, установляются и разныя альтернативныя условія. Но прежде, чѣмъ перейти къ нимъ, мы укажемъ на государства, законодательства которыхъ опредѣляютъ цензъ примѣнительно къ самой стоимости земли, такъ какъ доходъ ея не можетъ быть опредѣленъ съ точностью. Таковы постановленія законодательства Швеціи и отчасти Норвегіи. Но не всѣ законодательства установляютъ цензъ, какъ безусловное требованіе для пріобрѣтенія права участія въ выборахъ. Иногда имущественный цензъ замѣняется какъ бы своимъ эквивалентомъ. Такимъ эквивалентомъ ценза являются могущія быть доказанными способности лица, степень его образованія и числящіяся за нимъ заслуги передъ обществомъ и государствомъ. Такъ, по венгерскому закону 1874 г., избавляются отъ ценза въ мѣстахъ ихъ постоян-

наго жительства: члены академіи, профессора, артисты, доктора, адвокаты, инженеры, нотаріусы, хирурги, аптекаря, лѣсничіи, горные инженеры, священники и школьные учителя. Этимъ категоріямъ лицъ, освобожденныхъ отъ ценза, по венгерскому законодательству усвоено названіе honoratiores. Они были допущены къ избранію и ранѣе 1874 года, именно еще законъ 1848 г. освобождалъ ихъ отъ условій ценза. Такихъ honoratiores на выборахъ 1865 г. было 31.205; на выборахъ 1869 г.—39.690; на выборахъ 1872 г.—44.165.

Подобное избавленіе отъ условій ценза, или, по крайней мѣрѣ, допущеніе подобныхъ эквивалентовъ ценза допускаетъ и итальянскій законъ 1882 г.

Избирательный цензъ въ 19 лиръ 80 сант. прямого налога замѣняется соотвѣтствующими эквивалентами. Такъ, вмѣсто требованія платежа 19 лиръ прямого налога, законъ 1882 г. допускаетъ къ избирательному праву: 1) лицъ, владѣющихъ имѣніемъ, лично занимающихся обработкой земли и получающихъ съ нея дохода не менѣе 500 франковъ въ годъ; 2) арендаторовъ имѣній, обложенныхъ прямымъ налогомъ (поземельнымъ) въ размѣрѣ 80 лиръ; 3) лицъ, которыя сообразно количеству жителей платятъ за квартиру (мастерскія, магазины и т. п.): въ общинахъ, гдѣ менѣе 2.000 жителей—150 лиръ; гдѣ жителей отъ 2.000 до 10.000—200 лиръ; гдѣ ихъ болѣе 15.000—400 лиръ. Если эти квартиры снимаются вообще учрежденіями съ характеромъ юридическихъ лицъ, напр., какой либо компаніей, то эти учрежденія имѣютъ право участвовать въ выборахъ черезъ своихъ уполномоченныхъ.

6. Однимъ изъ условій для пользованія избирательнымъ правомъ по нѣкоторымъ законодательствамъ, по итальянскому закону 1882 г. и по закону португальскому 1878 г., является умѣніе читать и писать, слѣдовательно, грамотность въ обширномъ смыслѣ слова, грамотность не только въ смыслѣ возможности читать чужія произведенія, но и писать [1]). Это постановленіе не воспроизводится, однако, въ другихъ законодательствахъ, и вопросъ о томъ, насколько установленіе этого правила является желательнымъ, должно считать вопросомъ нерѣшеннымъ. Требованіе грамотности можетъ быть выведено изъ того общаго требованія въ примѣненіи къ избирательному праву, что пользованіе послѣднимъ должно быть обусловлено сознательнымъ къ нему отношеніемъ. Слѣдовательно, предоставленіе изби-

---

[1]) Отъ особаго доказательства умѣнья читать и писать освобождаются лица, сдавшія экзаменъ по предметамъ элементарнаго курса, и лица, занимающія разныя должности въ учебной, общественной и другихъ видахъ службы, имѣющія дипломы среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеній, служившія не менѣе двухъ лѣтъ въ арміи и т. д.

рательнаго права массѣ неграмотныхъ можетъ повлечь за собою такое пользованіе выборнымъ правомъ, которое можетъ отразиться на самомъ составѣ народнаго представительства. Но этотъ выводъ не можетъ быть оправданъ вполнѣ при соображеніи нѣкоторыхъ практическихъ условій. 1) Нельзя или, по крайней мѣрѣ, трудно считать, что одна простая грамотность даетъ возможность сознательно относиться къ своимъ гражданскимъ обязанностямъ и въ особенности къ отправленію выборнаго права. Если бы грамотность была единственнымъ элементомъ, развивающимъ такое нравственное сознаніе гражданскихъ обязанностей, то это требованіе было бы безусловно вѣрнымъ и необходимымъ. Но пониманіе гражданскихъ обязанностей получается помимо первоначальной элементарной школы, именно въ отправленіи другихъ гражданскихъ обязанностей, въ участіи въ мѣстномъ, общинномъ управленіи, въ веденіи самостоятельнаго хозяйства, въ заключеніи гражданскихъ сдѣлокъ, словомъ, въ цѣлой массѣ впечатлѣній, которыя человѣкъ получаетъ непосредственнымъ, опытнымъ путемъ, независимо отъ грамотности. 2) Простая грамотность не гарантируетъ того, что человѣкъ получитъ именно тѣ познанія, которыя необходимы для сознательнаго отношенія къ избирательному праву. Для доказательства вѣрности этого положенія можно указать, напр., на то, что весь магометанскій Востокъ грамотенъ, но особеннаго развитія гражданскаго пониманія и хорошихъ политическихъ учрежденій мы тамъ не замѣчаемъ. Поэтому вопросъ о томъ, насколько грамотность, получаемая путемъ элементарной школы, можетъ развивать пониманіе вообще и пониманіе гражданскихъ и политическихъ обязанностей въ частности, зависитъ, главнымъ образомъ, отъ того, что̀ составляетъ предметъ элементарнаго обученія. Многія лица, которыя занимались этимъ вопросомъ, каковы Д. С. Милль и Спенсеръ—въ Англіи, Е. де-Лавелэ и Фулье—во Франціи и др., подвергали очень серьезной критикѣ предметы обученія въ элементарной школѣ, въ которой и по сіе время не введено сообщеніе свѣдѣній и даже элементарнаго понятія о государственномъ устройствѣ и управленіи страны. Очевидно, что одно знаніе читать, писать и цифирить никоимъ образомъ не можетъ ручаться за гражданское и политическое пониманіе. 3) Грамотность, усвоенная коекакъ въ элементарной народной школѣ, можетъ дѣйствительно сдѣлаться орудіемъ просвѣщенія, но не иначе, какъ при условіи, чтобы позднѣйшая жизнь лица, вышедшаго изъ такой школы, давала ему возможность поддерживать сношенія съ литературнымъ міромъ, что̀, въ свою очередь, зависитъ отъ степени возможности чтенія, отъ устройства народныхъ библіотекъ, отъ того или другого способа доставки книгъ и притомъ — не сказочнаго характера, а серьезныхъ,

которыя могутъ имѣть значеніе въ дѣлѣ развитія гражданскихъ понятій. 4) Требованіе грамотности, какъ необходимаго условія для пріобрѣтенія права на участіе въ выборахъ, до извѣстной степени можетъ быть справедливымъ при томъ условіи, если государство восприняло систему обязательнаго и дарового обученія. Въ Германіи, напр., нѣтъ закона, требующаго отъ избирателей умѣнія читать и писать, но зато тамъ грамотность, благодаря школьной системѣ, настолько развита, что не обладаетъ ею лишь ничтожный % населенія. То же явленіе мы замѣчаемъ въ Швейцаріи и Норвегіи, такъ что въ этихъ странахъ требованіе грамотности выполняется само собою.

Вслѣдствіе этого означенное требованіе можетъ быть выражено въ другой формѣ, именно, что государства, въ которыхъ избирательное право количественно развито, особенно тѣ, въ которыхъ дѣйствуетъ система всеобщей подачи голосовъ, обязаны перейти къ системѣ обязательнаго и дарового обученія. Но обратная постановка вопроса, т.-е., что избирательное право влечетъ за собою, безъ соотвѣтственныхъ къ тому мѣръ со стороны государства, требованіе отъ избирателей грамотности, несправедлива и даже вредна для интересовъ государства. Если это требованіе чтенія и письма является безусловнымъ по отношенію ко всей массѣ избирателей, то тѣмъ самымъ въ государствѣ безъ элементарныхъ школъ исключается огромная масса, быть можетъ, чрезвычайно важныхъ для государства избирателей. Первыя попытки распространенія грамотности начинаются съ городовъ. Здѣсь въ болѣе широкихъ размѣрахъ, чѣмъ въ сельскихъ округахъ, могутъ возникать народныя школы. Въ сельскихъ же округахъ элементарное образованіе распространяется медленнѣе. Слѣдовательно, ставя для избирателей необходимымъ условіемъ неразумное требованіе грамотности, мы тѣмъ самымъ исключаемъ отъ выборовъ массу крестьянъ. Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ мелкая поземельная собственность и мелкое крестьянское землевладѣніе широко распространены, какъ то существуетъ во Франціи, это требованіе, будучи примѣнено, исключило бы массу избирателей, которые по своимъ качествамъ и по своему положенію въ государствѣ болѣе важны для послѣдняго, чѣмъ избиратели городскіе. Бóльшая важность крестьянъ, сравнительно съ горожанами, вытекаетъ сама собою изъ количественнаго отношенія тѣхъ и другихъ: во всѣхъ государствахъ крестьянское сословіе по численности преобладаетъ. Но если, сверхъ того, сравнить степень дѣйствительнаго развитія, пониманія гражданскихъ обязанностей и извѣстной политической опытности у крестьянина и городского рабочаго, то вопросъ, кому изъ нихъ въ этомъ отношеніи отдать предпочтеніе,

долженъ быть рѣшенъ въ пользу крестьянина, ибо крестьянство, вообще говоря, является элементомъ болѣе твердымъ и самостоятельнымъ, элементомъ менѣе доступнымъ стороннимъ вліяніямъ политической агитаціи или, употребляя принятое выраженіе, крестьянство, сравнительно съ рабочимъ классомъ, является элементомъ консервативнымъ. Поэтому во Франціи ограниченіе избирательнаго права путемъ требованія грамотности всегда вызываетъ несочувствіе и сопротивленіе, тѣмъ паче, что элементарное образованіе и народныя школы были очень мало распространены во Франціи сравнительно съ прочими государствами, и только при третьей республикѣ бюджетъ на народное образованіе значительно увеличился, именно учетверился. Если Франція будетъ идти тѣмъ же путемъ и будетъ постоянно увеличивать этотъ бюджетъ, то лишь со временемъ можно будетъ допустить требованіе чтенія и письма для участія въ избирательномъ правѣ.

ГЛАВА II.

Пассивныя условія.

Условія *пассивнаго* избирательнаго права, т.-е. права быть избраннымъ въ депутаты, въ настоящее время, сравнительно съ прежнимъ, значительно понижены. Въ Англіи до 1858 года существовалъ особый цензъ для лицъ, желавшихъ быть избранными въ депутаты, но съ 1858 г. эти пассивныя условія въ видѣ особаго имущественнаго ценза, установленнаго спеціально для депутатовъ, были уничтожены. Въ настоящее время въ Англіи нѣтъ пассивныхъ условій, и избиратели могутъ избирать въ депутаты всякаго. При избраніи даже не соблюдается требованіе возрастнаго срока. Прежде бывали случаи, когда въ депутаты избирались лица, не достигшія гражданскаго совершеннолѣтія. Такъ, еще въ концѣ XVIII вѣка, когда, слѣдовательно, въ Англіи примѣнялся имущественный цензъ, избраніе совершалось помимо и вопреки условіямъ возрастнаго срока. Напр., извѣстный Фоксъ былъ избранъ въ палату депутатовъ 19 лѣтъ отъ роду, и палата не кассировала этого выбора. Мэй, въ сочиненіи своемъ объ англійскомъ парламентѣ и о его дѣлопроизводствѣ, приводитъ нѣсколько примѣровъ того, какъ возрастный срокъ не соблюдался относительно выборовъ. Но въ настоящее время, послѣ билля о реформѣ 1832 г. и закона 1867 года, для Англіи установлено то общее правило, что всѣ лица, которыя, согласно

активнымъ условіямъ, могутъ быть избирателями, могутъ быть избраны и въ депутаты.

Въ другихъ европейскихъ государствахъ сохранились еще пассивныя условія въ разныхъ видахъ. Говоря о нихъ, должно различать двѣ ихъ категоріи: здѣсь также мы имѣемъ, съ одной стороны, положительныя условія, а съ другой—отрицательныя; другими словами, мы имѣемъ дѣло съ тѣмъ, что называется реквизитами, т.-е. условіями, которыя требуются для полученія депутатскихъ полномочій, для права быть избраннымъ, или же съ условіями, при которыхъ лицо не можетъ быть избрано въ депутаты. Послѣднія условія, т.-е. отрицательныя, распадаются на 2 категоріи: 1) нѣкоторыя лица *вообще* не могутъ быть избираемы въ депутаты; они *вообще безусловно неизбираемы;* 2) относительно другихъ лицъ примѣняется правило *о несовмѣстимости* депутатскихъ полномочій съ тѣми мѣстами и съ тѣмъ общественнымъ положеніемъ, которое занимаютъ эти лица. Разница между тѣми и другими заключается въ томъ, что лица первой категоріи вовсе не могутъ быть избираемы; слѣдовательно, всякій разъ, какъ лица этой категоріи будутъ избраны—выборы признаются недѣйствительными; во второмъ же случаѣ, избраннымъ лицамъ предоставляется выбирать между депутатскимъ полномочіемъ и занимаемымъ ими мѣстомъ на государственной службѣ (optatio).

Итакъ, намъ предстоитъ разсмотрѣть 3 категоріи условій: 1) положительныя условія или реквизиты; 2) условія, при наличности которыхъ лицо или вовсе не можетъ быть избрано, или 3) при которыхъ ему предоставляется сдѣлать выборъ между званіемъ депутата и другимъ званіемъ, которое оно носитъ.

Главное изъ положительныхъ пассивныхъ условій для званія депутата есть болѣе высокій *возрастъ.* Если при системѣ всеобщей подачи голосовъ избирательное право или участіе въ выборахъ предоставляется всѣмъ лицамъ, достигшимъ гражданскаго совершеннолѣтія (21 года), то для права быть депутатомъ, т.-е. дѣйствовать въ палатѣ и представлять извѣстный округъ избирателей требуется бо́льшая степень гражданской зрѣлости, при которой человѣкъ можетъ быть болѣе сознательнымъ представителемъ или защитникомъ ввѣренныхъ ему интересовъ. На этомъ основаніи во Франціи статья 6 избирательнаго закона 30 ноября 1875 года постановляетъ, что всякій избиратель можетъ быть избранъ безъ какихъ либо условій ценза по достиженіи имъ 25 лѣтъ (est éligible sans condition de cens, à l'âge de 25 ans accomplis; чтобы быть избирателемъ требуется имѣть 21-лѣтній возрастъ). То же правило установлено и въ Германіи, гдѣ отъ избираемаго въ депутаты требуется также 25-лѣтній возрастъ. Но

преобладающимъ требованіемъ является требованіе 30-лѣтняго возраста въ большинствѣ государствъ, именно въ Австріи, Баденѣ, Баваріи, Пруссіи, Норвегіи, Нидерландахъ и Греціи. Въ прочихъ государствахъ онъ ниже 30 лѣтъ; такъ, для права быть депутатомъ установляется въ Бельгіи 25-лѣтній возрастъ, въ Даніи 26-лѣтній (замѣтимъ, что онъ *ниже* срока, положеннаго для избирателей, т.-е. 30-лѣтняго), въ Венгріи 24-лѣтній и, наконецъ, въ Англіи одинаковый возрастъ въ 21 годъ установляется и для избирателя и для избираемаго.

Вторымъ изъ реквизитовъ является по законодательствамъ нѣкоторыхъ странъ бо́льшій срокъ осѣдлости для депутатовъ сравнительно со срокомъ осѣдлости, требуемымъ отъ избирателей. Такъ, въ Австріи, сверхъ 30-лѣтняго возраста, требуется 3-лѣтняя осѣдлость въ округѣ, въ которомъ кандидатъ имѣетъ право быть избраннымъ въ мѣстныя провинціальныя представительныя собранія. Въ Пруссіи, по ст. 74 конституціи, сверхъ 30-лѣтняго возраста, отъ кандидата въ депутаты требуется трехлѣтнее гражданство, т.-е. пользованіе правами прусскаго гражданства за 3 года до производства выборовъ.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ, кромѣ того, сохраняется еще пассивный имущественный цензъ. Такъ, въ Португаліи для права быть избраннымъ въ депутаты требуется 400 т. рейсовъ чистаго дохода (около 2.000 франковъ) съ имущества движимаго или недвижимаго, или ученыя званія и дипломы.

То же правило примѣняется и въ Бразиліи, гдѣ закономъ 1881 года постановляется, что въ депутаты можетъ быть избрано лицо, имѣющее 2000 франковъ годового дохода съ движимыхъ и недвижимыхъ имуществъ, съ промысловъ и т. п. Надо замѣтить, впрочемъ, что эти послѣдніе реквизиты, касающіеся лицъ избираемыхъ, имѣются только въ нѣкоторыхъ европейскихъ и амеирканскихъ законодательствахъ; въ большинствѣ другихъ государствъ этихъ реквизитовъ не установляется.

Болѣе подробны постановленія относительно отрицательныхъ пассивныхъ условій, т.-е. тѣхъ условій, при наличности которыхъ лицо не можетъ быть избрано въ депутаты, или при которыхъ оно должно выбирать между званіемъ депутата и тѣмъ званіемъ, которое оно имѣетъ въ данную минуту. Такъ какъ постановленія, касающіяся этихъ отрицательныхъ пассивныхъ условій, будутъ разсматриваться нами, съ цѣлью избѣжанія повтореній, для всѣхъ вообще законодательствъ, безъ различія республикъ и монархій, то мы остановимся на постановленіяхъ по сему предмету французскаго избирательнаго закона.

Законъ 30 ноября 1875 г. въ ст. 7 постановляетъ, что никакой военный или морякъ, составляющій часть дѣйствующей арміи сухопутной или морской, каковы бы ни были его чины и обязанности, не можетъ быть избраннымъ въ члены палаты депутатовъ. Слѣдовательно, это требованіе безусловно и не допускаетъ никакихъ исключеній, такъ что если лицо, находящееся на дѣйствительной военной службѣ, избрано, то выборы эти признаются недѣйствительными, а избраніе — ничтожнымъ. Но пунктъ 3 статьи 7 добавляетъ, что это постановленіе не касается резерва дѣйствующей арміи, сухопутной и морской, т.-е. запаса арміи вообще. Слѣдовательно, лица, состоящія въ запасѣ, могутъ быть избираемы въ палату депутатовъ. Это постановленіе повторяется во многихъ другихъ европейскихъ государствахъ. Въ Германіи, какъ мы видѣли, военные, состоя на службѣ (bei der Fahne), не имѣютъ права участвовать даже въ избраніи, т.-е. быть избирателями. Другую категорію лицъ, не могущихъ быть избранными, составляетъ духовенство. Въ Англіи это правило примѣняется относительно только низшаго духовенства, ибо прелаты церкви и епископы представлены въ палатѣ лордовъ; низшее же духовенство не имѣетъ своего представительства въ странѣ. Это запрещеніе, состоявшееся въ концѣ XVIII столѣтія въ царствованіе Георга III, состоялось по поводу назначенія депутатомъ въ палату общинъ Горна Тука, священника радикальнаго образа мыслей. Избраніемъ его остались недовольны, главнымъ образомъ, члены торійской партіи, и этотъ случай далъ поводъ внести въ палату общинъ предложеніе объ исключеніи духовенства отъ права быть избраннымъ въ депутаты нижней палаты.—Итальянскій законъ 1882 года заключаетъ въ себѣ постановленія аналогичныя только что разсмотрѣнному, такъ какъ титулъ 4 статьи 83 избирательнаго закона 1882 года постановляетъ, что въ депутаты не могутъ быть избираемы священники. Но основаніе этого запрещенія здѣсь иное, чѣмъ въ Англіи: составители закона 1882 года, очевидно, боялись клерикальнаго давленія на выборы, весьма вреднаго, а потому нежелательнаго въ Италіи, гдѣ свѣтская власть слишкомъ близко, лицомъ къ лицу, стоитъ съ Ватиканомъ, который не можетъ забыть, что Римъ — папскій городъ, и что итальянское королевство образовалось, между прочимъ, и изъ папскихъ областей. Слѣдовательно, вліяніе духовенства не только при выборахъ, но и въ качествѣ депутатовъ палаты, поставило бы правительство въ затруднительное положеніе; этимъ и объясняется постановленіе статьи 83, исключающей отъ выборовъ духовенство.

Итакъ, перечисленныя группы лицъ не могутъ быть избраны вообще. Сверхъ того, не могутъ быть избраны лица, которыя нахо-

дятся въ особенныхъ отношеніяхъ къ государству. Таковы предприниматели (по венгерскому, испанскому, португальскому и др. законамъ) публичныхъ работъ на казенный счетъ и лица, участвующія въ такихъ предпріятіяхъ. Такъ какъ выдача концессій и степень выгоды, получаемой отъ нея предпринимателями и участниками, зависитъ отъ государства, то доступъ концессіонеровъ въ палату, въ виду того, что они находятся въ тѣсной зависимости отъ правительства, былъ бы равносильнымъ допущенію туда лицъ, которыя будутъ вотировать такъ, какъ имъ прикажетъ администрація или вообще по предписанію свыше. Это правило распространяется и на товарищей и поручителей въ этихъ предпріятіяхъ, словомъ, на всѣхъ вообще лицъ, имѣющихъ счеты съ казною, но за извѣстнымъ исключеніемъ, установленнымъ впервые по поводу одного случая въ Англіи, гдѣ возникъ вопросъ, могутъ ли быть избираемы въ депутаты лица, которымъ должна казна, т.-е. кредиторы казны? Ихъ положеніе болѣе самостоятельно: не они зависятъ отъ казны, а скорѣе послѣдняя находится въ зависимости отъ ихъ расположенія. Расположеніе, напр., Ротшильда имѣетъ бо̀льшее значеніе для министерства и правительства вообще, чѣмъ обратно. Именно по поводу избранія въ депутаты барона Ліонеля Ротшильда въ Англіи и поднятъ былъ вопросъ, можетъ ли онъ, какъ кредиторъ государства, занимать мѣсто въ палатѣ. Этотъ вопросъ былъ рѣшенъ въ утвердительномъ смыслѣ, на томъ основаніи, что положеніе кредитора государства не должно считаться обстоятельствомъ, препятствующимъ обязанностямъ и независимости депутата.

Отъ этихъ отрицательныхъ пассивныхъ условій, т.-е. отъ условій, вообще лишающихъ права быть избраннымъ, слѣдуетъ отличать условія, которыя могутъ быть устранены дѣйствіями самого избраннаго лица. Эти условія называются условіями несовмѣстимости (incompatibilité). Статья 8 французскаго избирательнаго закона 1875 года постановляетъ, что отправленіе государственныхъ должностей, оплачиваемыхъ изъ средствъ государства, несовмѣстимо съ депутатскими полномочіями. Таково основное положеніе, изъ котораго вытекаетъ то слѣдствіе, что всякое должностное лицо (tout fonctionnaire), избранное въ депутаты, будетъ замѣщено въ своей должности, если въ теченіе 8 дней, которые послѣдуютъ послѣ провѣрки выборовъ въ палатѣ (см. ниже), оно не дастъ знать о своемъ отказѣ отъ званія депутата. Слѣдовательно, если избранный объ этомъ не дастъ знать, то онъ считается принявшимъ депутатское порученіе и занимаемое имъ должностное мѣсто замѣщается другимъ лицомъ. Эта редакція правила собственно французская; само правило повторяется и въ другихъ законодательствахъ, но съ нѣкоторыми измѣненіями.

Правило, устанавливаемое статьею 8 французскаго избирательнаго закона, представляетъ нѣкоторыя исключенія, вызываемыя отчасти необходимостью, отчасти самымъ свойствомъ занимаемыхъ должностей. Нѣкоторыя должности имѣютъ не столько административное, сколько политическое значеніе, и, вслѣдствіе этого, сочетаніе этихъ должностей съ обязанностями депутатовъ представляется иногда полезнымъ и даже необходимымъ. Сюда относятся прежде всего должности министровъ. При тѣсной связи кабинета съ народнымъ представительствомъ въ государствахъ съ парламентскимъ управленіемъ, исключеніе министровъ отъ званія депутатовъ было бы равносильно запрещенію депутатамъ занимать министерскій постъ; между тѣмъ, должность министра не столько административная, сколько политическая, и сочетаніе ея съ званіемъ депутата представляется даже необходимымъ. Затѣмъ сюда подходятъ нѣкоторыя другія должности, каковы должности дипломатическихъ агентовъ, во Франціи префекта Сенскаго департамента, префекта полиціи, перваго президента кассаціоннаго суда, перваго президента счетной палаты (cour de compte), главнаго прокурора при кассаціонномъ судѣ и т. д. Эти лица могутъ быть избраны въ депутаты нижней палаты. Къ числу ихъ относятся и нѣкоторыя должностныя лица духовнаго управленія, какъ, напр., архіепископы, епископы, главный раввинъ центральной консисторіи и главный раввинъ парижской консисторіи. Сверхъ того, по самому свойству обязанностей, соединенныхъ съ занимаемою должностью, нѣкоторыя лица также избавляются отъ условій несовмѣстимости и налагаемаго ею запрета совмѣщать должности съ депутатскимъ полномочіемъ. Сюда относятся профессора, занимающіе каѳедру по конкурсу или по рекомендаціи профессорской коллегіи. Такъ какъ эта должность не заключаетъ въ себѣ ничего административнаго, то допущеніемъ совмѣстимости ея съ депутатскимъ полномочіемъ законъ, очевидно, желаетъ, чтобы образованному элементу былъ открытъ доступъ въ палату. Сюда относятся также лица, получающія временное спеціальное порученіе отъ правительства, напр., медикъ, по порученію правительства изслѣдующій холерный вопросъ и т. п. На этихъ лицъ возлагается временное порученіе: они должностныя лица, но должностныя лица для спеціальной цѣли, на извѣстное время получившія предложеніе со стороны правительства и согласившіяся временно оказывать ему услуги. Само собою разумѣется, что подъ видомъ временныхъ порученій могутъ быть организованы постоянныя должности, при чемъ лица, ихъ занимающія, подъ этимъ прикрытіемъ могутъ проводиться въ палату, и, такимъ образомъ, могутъ образовать въ ней элементъ, пригодный для того, чтобы сдѣлаться

послушнымъ орудіемъ ближайшаго и высшаго начальства. Чтобы предупредить возможность этого, вторая часть статьи 8 постановляетъ, что всякое порученіе (toute mission), продолжающееся болѣе 6 мѣсяцевъ, подходитъ подъ дѣйствіе статьи 8 французскаго избирательнаго закона 1875 года, слѣдовательно,—подъ понятіе должности и подъ условіе несовмѣстимости.

Далѣе, не всѣ лица, состоящія на государственной службѣ, въ одинаковой степени исключаются отъ избирательнаго права. Такъ какъ цѣль подобнаго ограниченія заключается, главнымъ образомъ, въ томъ, чтобы устранить вліяніе должностного лица, облеченнаго значительною властью, на избирателей, то само собою разумѣется, что и примѣненіе этого правила требуется постольку, поскольку распространяется это вліяніе, т.-е. поскольку оно вызывается и опредѣляется пространствомъ дѣйствія той власти, которой облечено должностное лицо.

Есть должности, которыя имѣютъ общегосударственное значеніе; но есть и такія должностныя лица, которыя имѣютъ значеніе только въ извѣстномъ мѣстѣ, въ извѣстномъ округѣ, въ томъ именно округѣ, въ которомъ эти лица отправляютъ свои обязанности, и въ которомъ они могутъ имѣть нежелательное вліяніе. Вслѣдствіе этого, принимая во вниманіе такое различіе, ст. 12 избирательнаго закона 1875 года постановляетъ, что эти лица не могутъ быть избираемы въ томъ округѣ, который находится въ области дѣйствія должностного лица. Сюда относятся слѣдующія лица: первый президентъ, президенты и члены апелляціонныхъ судовъ, лица прокурорскаго надзора, полицейскихъ должностей—вообще всѣ лица, занимающія должности по управленію, какъ то: окружные инженеры, ректоры академій, инспекторы школъ и т. п. Эти лица могутъ быть избираемы въ другихъ округахъ, но только не въ тѣхъ, гдѣ они отправляютъ свои обязанности. Изъ этого видно, что ограничительное правило относительно ихъ не безусловно, но и оно такъ же, какъ и всѣ вышеуказанныя правила, вмѣстѣ взятыя, преслѣдуютъ одну и ту же общую цѣль—удалить отъ званія депутата такихъ лицъ, которыя зависятъ отъ правительства и могутъ имѣть вліяніе на самый ходъ выборовъ.

Что касается Англіи, то тамъ до 1874 г. также были удалены отъ права быть избранными въ депутаты всѣ лица, занимавшія должности по финансовому управленію. Надо замѣтить, что финансовое управленіе въ Англіи составляетъ ту область, на которую вліяніе правительственной власти всегда было особенно сильно. Другія должности были болѣе или менѣе независимы отъ администраціи. Она не имѣла вліянія на шерифовъ и мировыхъ судей, ибо тѣ и другіе отправляли свои должности безвозмездно, замѣща-

лись обыкновенно лицами, экономическая состоятельность которыхъ ручалась за ихъ независимость, и которыя подчинялись только судамъ. Поэтому вліяніе администраціи на нихъ не распространялось. Но финансовая администрація, особенно при развитіи въ Англіи системы косвенныхъ налоговъ, породила большой штатъ чиновниковъ, которые въ XVIII столѣтіи въ довольно значительномъ числѣ проникали въ палату общинъ и поддерживали здѣсь правительство, отъ котораго они въ данную минуту зависѣли. При ограниченномъ кругѣ избирателей, случаи избранія этихъ финансовыхъ чиновниковъ были особенно многочисленны, и потому законъ исключилъ ихъ отъ права быть избранными въ депутаты. Но въ виду того, что законъ 1867 г. расширилъ избирательное право, увеличивъ кругъ избирателей до 3 милліоновъ, эти ограниченія закономъ 1874 года отмѣнены, и финансовые чиновники снова получили право пріобрѣтать депутатскія полномочія (хотя фактически они и не избираются).

Наоборотъ, нѣкоторыя европейскія законодательства не только не запрещаютъ избирать въ депутаты лицъ, занимающихъ государственныя должности, но прямо позволяютъ это и даже рекомендуютъ. Такъ, въ Норвегіи преимущественное право быть избраннымъ въ депутаты имѣетъ тотъ, кто занимаетъ какую либо общественную должность. Наиболѣе отступающимъ отъ общихъ правилъ являются правила о выборахъ въ Германіи и, въ особенности—о выборахъ въ германскій рейхстагъ. Причина этихъ отступленій коренится въ самыхъ условіяхъ, въ которыхъ поставлено германское общество, и въ томъ значеніи, какое здѣсь издавна получило чиновничество. Именно, въ Пруссіи, какъ и вообще въ Германіи, чиновничество, безъ сомнѣнія, составляетъ самый образованный классъ общества, и при хорошей административной системѣ, которая отличаетъ Германію и въ особенности Пруссію, это чиновничество внушало къ себѣ довѣріе, главнымъ образомъ—къ своимъ познаніямъ и свѣдѣніямъ. Въ Германіи для занятія должности требуется выдерживать государственный экзаменъ, при чемъ государственный экзаменъ въ Пруссіи не преслѣдуетъ какую либо стороннюю цѣль, а имѣетъ дѣйствительное значеніе, ибо постановленіе о немъ находится въ ближайшей связи съ тѣмъ правиломъ, что никто не можетъ занимать государственную должность, не сдавъ государственнаго экзамена. Въ Германіи чиновничество является не только образованнымъ элементомъ, но, до извѣстной степени, прогрессивнымъ: оно никогда не было органомъ ни юнкерской, ни клерикальной партіи. Вслѣдствіе этого, при самомъ введеніи народнаго представительства въ Германіи, чиновничество не только не было исключено отъ права совмѣщать занимаемыя должности съ депутатскими полномочіями, но отдѣльныя конституціи прямо постано-

вляли, что для принятія депутатскаго званія не требуется ни отпуска, ни разрѣшенія правительства. И въ этомъ отношеніи единственнымъ условіемъ, которое, на худой конецъ, можетъ гарантировать народное представительство, является то правило, по которому депутатъ, не состоявшій до того на государственной должности, но получившій ее въ бытность депутатомъ, долженъ подвергаться переизбранію. Смыслъ этого правила понятенъ: только что избранный депутатъ, получившій послѣ избранія государственную должность, можетъ быть заподозрѣнъ въ томъ, что онъ интересы своихъ избирателей и вообще интересы представительства принесетъ въ жертву ради должности, которую онъ занялъ, такъ что, какъ бы для снятія съ депутата такого подозрѣнія, а также и для гарантіи народнаго представительства и интересовъ избирателей, и узаконяется перебаллотировка.

Противникомъ допущенія чиновниковъ къ занятію депутатскихъ мѣстъ явился Бисмаркъ. Въ 1867 году онъ внесъ въ рейхстагъ предложеніе о несовмѣстимости депутатскихъ полномочій съ административными и судебными государственными должностями. Нѣкоторыя изъ высказанныхъ имъ при этомъ случаѣ соображеній не лишены существеннаго значенія. 1) Относительно судебныхъ должностей Бисмаркъ признавалъ, что во всей Германіи лица судебнаго вѣдомства пользуются полной независимостью, и что, слѣдовательно, нельзя видѣть въ нихъ орудіе администраціи, поэтому онъ въ допущеніи ихъ къ занятію депутатскихъ мѣстъ признавалъ только то неудобство, что этимъ путемъ судебное вѣдомство вовлекается въ избирательную борьбу. Судебное вѣдомство, по мнѣнію Бисмарка, должно всегда стоять внѣ какой бы то ни было борьбы партій, ибо, въ противномъ случаѣ, въ самомъ отправленіи правосудія эта борьба отразится въ качествѣ и направленіи судебныхъ приговоровъ. Юстиція должна руководиться исключительно закономъ, одинаковымъ для всѣхъ безъ исключенія партій. Разъ въ ней проявится политическое направленіе, она утратитъ свое значеніе. Бисмаркъ отчасти иллюстрировалъ свои мысли примѣрами пристрастнаго отношенія судей къ приговорамъ по дѣламъ печати, вчиняемымъ по поводу тѣхъ оскорбленій, которыя шли по его, Бисмарка, адресу. Эти соображенія германскаго канцлера, оставляя даже въ сторонѣ отношеніе къ нему лично, дѣйствительно имѣютъ извѣстную долю правды и потому представляются важными. И дѣйствительно, въ другихъ государствахъ, какъ мы видѣли, лица судебнаго вѣдомства, точно такъ же, какъ лица вѣдомства административнаго, устраняются отъ права занимать депутатскія мѣста, не потому, что они получаютъ жалованіе, а именно по соображеніямъ, которыя, между прочимъ, раз-

вивалъ и Бисмаркъ въ 1867 году, т.-е. потому, что лица судебнаго вѣдомства должны стоять внѣ борьбы партій. 2) Относительно лицъ административнаго вѣдомства, Бисмаркъ указывалъ на то, что совмѣстимость депутатскихъ полномочій съ должностями, которыя занимаютъ эти лица, ставитъ послѣднихъ въ довольно ненормальное отношеніе къ ихъ начальству, а въ особенности къ министерству, т.-е., что допущеніе такой совмѣстимости нарушаетъ дисциплину, которая должна существовать примѣнительно къ административному персоналу. Бисмаркъ настаивалъ на необходимости такой дисциплины, особенно для конституціонныхъ государствъ. Въ государствахъ, не имѣющихъ конституціоннаго устройства и парламента, министры не подлежатъ отвѣтственности предъ парламентомъ, и, слѣдовательно, въ интересахъ короны предоставить лицамъ подчиненныхъ должностей извѣстную самостоятельность относительно ихъ начальствъ, ибо, въ противномъ случаѣ, не подлежащіе отвѣтственности министры, пользуясь отсутствіемъ всякихъ гарантій со стороны своихъ подчиненныхъ, могутъ производить на нихъ такое давленіе, при которомъ государство потерпитъ ущербъ. Наоборотъ, необходимость строго іерархической зависимости въ сферѣ административнаго вѣдомства при конституціонномъ устройствѣ государства Бисмаркъ выводитъ изъ начала министерской отвѣтственности. Требовать отъ министерства отвѣтственности и, въ то же время, давать подчиненнымъ возможность влiять на него въ палатѣ и даже сопротивляться ему— значитъ ставить министерство въ невозможное положеніе и подрывать самое начало министерской отвѣтственности. Эти соображенія, несомнѣнной важности, не могутъ, однако, примѣняться къ Пруссіи, ибо отвѣтственности министерства въ ней нѣтъ, хотя она въ принципѣ и провозглашена, но юридически только обѣщана [1]). Такимъ образомъ, въ примѣненіи къ Пруссіи эти соображенія отпадаютъ сами собою. То же самое и относительно Германской имперіи, гдѣ также нѣтъ отвѣтственнаго министерства. Такъ что относительно этихъ государствъ остается въ силѣ тотъ мотивъ, по которому германское и прусское чиновничество допускалось къ занятію депутатскихъ мѣстъ, именно какъ самый образованный классъ германскаго общества.

Возраженія, которыя высказывались по поводу предложенія Бисмарка, и аргументація, направленная въ эту сторону, вращались, главнымъ образомъ, на той мысли, что исключеніе изъ рейхстага должностныхъ лицъ Германіи было бы равносильно изгнанію изъ него науки. Въ этомъ смыслѣ возражалъ депутатъ Веберъ и др.

---

[1]) См. стр. 128—130.

Рейхстагъ отвергъ предложенiе Бисмарка, и для Германiи, слѣдовательно, остается въ силѣ то положенiе, что должностныя лица для занятiя депутатскихъ мѣстъ не нуждаются ни въ отпускѣ, ни въ разрѣшенiи правительства, и что если депутатъ послѣ избранiя принимаетъ на себя отправленiе государственной должности, то онъ подлежитъ переизбранiю, и данныя ему полномочiя должны подтвердиться со стороны избирателей новыми выборами. Вслѣдствiе этого, въ составѣ прусской нижней палаты, ландтага, имѣется довольно значительное число должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, которыя по даннымъ за 1881—1883 года распредѣляются слѣдующимъ образомъ: 1) чиновниковъ административнаго вѣдомства старо-консервативная партiя въ своемъ составѣ имѣла 44; партiя свободныхъ консерваторовъ—22; партiя нацiоналъ-либераловъ—5 и либеральнаго союза—1. Такъ что консервативный элементъ чиновничества выражается цифрой 66. 2) Чиновниковъ судебнаго вѣдомства старо-консервативная партiя имѣла 8; партiя свободныхъ консерваторовъ—1; партiя нацiоналъ-либераловъ—10; партiя праваго центра—6. 3) Лицъ, причисленныхъ къ разнымъ вѣдомствамъ, насчитывалось у старо-консерваторовъ 6; у свободныхъ консерваторовъ — 4; у нацiоналъ-либераловъ—4; въ либеральномъ союзѣ—4; въ правомъ центрѣ — 12. 4) Профессоровъ и преподавателей старо-консервативная партiя имѣла въ количествѣ 4; партiя свободныхъ консерваторовъ — 1; нацiоналъ-либеральная — 2; либеральный союзъ — 1 и центръ—12.

Изъ этихъ данныхъ видно, что всѣ эти должностныя лица, вмѣстѣ взятыя, представляли довольно существенный элементъ въ общемъ составѣ народнаго представительства. Съ нимъ по численности могутъ конкурировать только землевладѣльцы, каковыхъ было: въ партiи старо-консерваторовъ 52; въ партiи свободныхъ консерваторовъ—21; въ партiи нацiоналъ-либераловъ—12; въ либеральномъ союзѣ—3; въ центрѣ—21.

Остальные депутаты ландтага приходятся на разныя профессiи: адвокатовъ, торговцевъ и т. д., при чемъ численность ихъ по партiямъ выражается въ мелкихъ цифрахъ: 2, 6, 5, 6. Такъ что главный элементъ состава прусскаго ландтага — чиновничество и землевладѣльцы.

ГЛАВА III.

Порядокъ выборовъ.

I. Разсмотрѣвъ, такимъ образомъ, как положительныя, такъ и отрицательныя условiя, требуемыя для права быть избраннымъ въ

депутаты, мы обратимся теперь къ разсмотрѣнію *порядка выборовъ*, при чемъ первымъ вопросомъ, подлежащимъ разрѣшенію, является вопросъ объ условіяхъ, коими обезпечивается правильный ходъ выборовъ. Таковыхъ условій два: 1) правильное раздѣленіе страны на избирательные округа и 2) правильное составленіе списковъ избирателей.

Что касается до округовъ, то для правильности выборовъ, въ смыслѣ независимости избирателей и въ смыслѣ постояннаго и правильнаго дѣйствія существующихъ избирательныхъ коллегій, необходимо, прежде всего, установить постоянство избирательныхъ округовъ. Если бы распредѣленіе и установленіе ихъ зависѣло исключительно отъ усмотрѣнія административной власти, то путемъ составленія ихъ ad hoc явилась бы возможность подтасовывать какъ избирательные округа, такъ и самые выборы. Подобное право, дѣйствительно, и выговорилъ себѣ Наполеонъ III въ конституціи 1852 г., постановлявшей, что избирательные округа составляются императорскимъ декретомъ. Это постановленіе было очень выгодно для администраціи. Но тамъ, гдѣ избирательный порядокъ поставленъ на правильную почву, избирательные округа опредѣляются законодательнымъ порядкомъ, или, какъ въ Англіи, исконнымъ обычаемъ. Въ Англіи постоянство однажды распредѣленныхъ округовъ обезпечивалось тѣмъ, что право имѣть представителей давалось постояннымъ избирательнымъ округамъ, которые, и помимо выборовъ, представляли изъ себя постоянную единицу, каковы графства и города. Представители графства выражали собою такую исконную избирательную единицу, которая сложилась въ столь отдаленное время, что даже неизвѣстно, кто собственно раздѣлилъ Англію на графства. Несомнѣнно, что послѣднія существовали ранѣе Альфреда Великаго и продолжали существовать вплоть до настоящаго времени въ теченіе многихъ столѣтій. Нѣсколько позднѣе, но также достаточно давно, получили свои хартіи и города. Такъ что съ давнихъ поръ графства и города Англіи представляли собою прочно установившійся и замкнутый кругъ мѣстъ, посылавшихъ депутатовъ. Впослѣдствіи, когда произошла реформа 1832 года, по закрытіи разныхъ „мѣстечекъ“, имѣвшихъ до того право посылать депутатовъ, явилась необходимость вновь распредѣлить по округамъ оставшіяся вакантными депутатскія мѣста. Теперешняя (1884 г.) гладстоновская реформа повлечетъ за собою также новое распредѣленіе избирательныхъ округовъ. Но, несмотря, однако, на всѣ перемѣны, происшедшія въ немъ съ 1832 г., благодаря, до извѣстной степени, похвальному консерватизму англійскаго законодательства, количественное распредѣленіе депутатовъ по парламентскимъ мѣстечкамъ является неравномѣрнымъ и заключаетъ въ себѣ несообразности. Особенно же неравно-

мѣрно распредѣленіе количества избирателей по отношенію къ депутатамъ. На этомъ основаніи въ 1872 году извѣстный Дилькъ внесъ предложеніе о новомъ распредѣленіи депутатскихъ мѣстъ. Онъ приводитъ слѣдующія данныя: 100 депутатовъ избираются 80 т. избирателями, а на долю другой сотни депутатовъ приходится 1.180 т. избирателей; одна половина депутатовъ нижней палаты избирается 500 т. избирателей, а другая — слишкомъ 2 милл. Тѣмъ не менѣе, эти несообразности трудно поддаются исправленію: внесенное Дилькомъ предложеніе было отвергнуто въ палатѣ большинствомъ 368 голосовъ противъ 77; нынѣшній билль Гладстона объ избирательной реформѣ, возбужденный еще въ 1874 году депутатомъ Тревельяномъ, также подвергся крушенію и былъ въ то время отвергнутъ при второмъ чтеніи большинствомъ 287 голосовъ противъ 173-хъ. При этомъ Тревельянъ доказывалъ, что если распредѣленіе округовъ не будетъ измѣнено, то распредѣленіе депутатовъ между графствами и городами получится въ слѣдующемъ видѣ: графства съ 1.740.000 избирателей будутъ имѣть 187 представителей, а города съ 1.250.000 избирателей — 300 депутатовъ. Какъ бы то ни было, какъ въ 1832 и 1867 г., такъ равно и нынѣ проектируемое распредѣленіе избирательныхъ округовъ въ Англіи, если совершится, будетъ сдѣлано не иначе, какъ законодательнымъ порядкомъ, т.-е. посредствомъ парламентскаго статута, иначе — по соглашенію палатъ и утвержденію короля. Точно такъ же и въ другихъ законодательствахъ распредѣленіе избирательныхъ округовъ совершается законодательнымъ порядкомъ.

II. Избиратель, хотя бы онъ удовлетворялъ всѣмъ условіямъ, которыя мы разсмотрѣли выше, можетъ быть допущенъ къ участію въ выборахъ только въ томъ случаѣ, если онъ занесенъ въ избирательный списокъ въ той общинѣ или округѣ, въ которомъ онъ будетъ вотировать. Требованіе это объясняется простыми практическими соображеніями, такъ какъ только лицо, занесенное въ списокъ, можетъ считаться доказавшимъ свое право на участіе въ выборѣ. Допущеніе избирателей, не записанныхъ въ списки, было бы равносильно допущенію лицъ, которыя не имѣютъ права принимать участія въ выборахъ, или, по крайней мѣрѣ, права которыхъ на такое участіе не провѣрены и не констатированы. Но если списки избирателей имѣютъ такую важность для избирателей и даже для самаго производства выборовъ, то отсюда естественно возникаетъ вопросъ: 1) каковъ долженъ быть характеръ этихъ списковъ и 2) кому должно быть поручено ихъ составленіе.

Въ отношеніи самаго характера списковъ могутъ быть двѣ системы: 1) эти списки могутъ быть составлены ad hoc, т.-е. передъ

каждыми выборами отдѣльно, или 2) эти списки могутъ быть постоянными, исправляемыми только ежегодно, по мѣрѣ измѣненій въ составѣ избирателей даннаго округа. Составленіе списковъ ad hoc, т.-е. передъ самыми выборами, повлекло бы за собою существенныя неудобства и открыло бы возможность и поводъ къ большимъ злоупотребленіямъ, такъ какъ въ этомъ случаѣ незадолго до выборовъ требовалось бы произвести провѣрку правъ великаго множества лицъ, которыя имѣютъ быть призваны къ участію въ выборахъ, особенно при расширеніи избирательнаго права, когда оно распространяется на большую массу народонаселенія. Въ этомъ случаѣ, при спѣшности работъ, открывалась бы возможность вліянія партій на самый составъ списковъ: при составленіи ихъ передъ выборами, господствующая партія устраняла бы своихъ политическихъ противниковъ всевозможными способами. Независимо отъ вліянія партій, и вліяніе администраціи въ данномъ случаѣ оказалось бы весьма сильнымъ, тѣмъ болѣе, что многія злоупотребленія могли бы быть оправданы спѣшностью составленія списковъ и возможностью при ней сдѣлать дѣйствительную ошибку.

Вслѣдствіе этого, въ большинствѣ государствъ списки избирателей являются постоянными, лишь исправляемыми ежегодно, по мѣрѣ измѣненій, происходящихъ въ самомъ составѣ избирателей. Слѣдовательно, въ каждомъ избирательномъ округѣ имѣется одинъ избирательный списокъ, который считается постояннымъ. Дополненія къ нему дѣлаются особо, на основаніи заявленій, поступающихъ отъ избирателей, пріобрѣтающихъ избирательныя права въ данномъ округѣ, и на основаніи заявленій мѣстныхъ административныхъ властей относительно, напр., смерти лица, выбытія его въ другой округъ и т. п., а также по заявленію судебныхъ мѣстъ о лишеніи тѣхъ или другихъ избирателей избирательныхъ правъ вслѣдствіе судебнаго приговора или наказанія, которое влечетъ за собою такое лишеніе. Такое постоянное исправленіе избирательныхъ списковъ необходимо въ виду того, что избирательная коллегія фактически дѣйствуетъ почти непрерывно, такъ какъ эти коллегіи призываются не только къ новымъ выборамъ по истеченіи срока полномочій парламента, но производятъ также и дополнительные выборы въ случаяхъ отставки, смерти депутата, принятія имъ правительственной должности, несовмѣстимой съ депутатскими полномочіями и т. п. Въ этихъ случаяхъ, слѣдовательно, къ избранію должны быть призваны наличные избиратели, которые числятся таковыми по существующимъ спискамъ. Сверхъ того, палаты, какъ извѣстно, могутъ быть распущены королемъ раньше срока истеченія депутатскихъ полномочій. Слѣдовательно, новые выборы могутъ потребоваться

внезапно, а для этого необходимо, чтобы въ каждомъ избирательномъ округѣ были наготовѣ всѣ данныя объ избирателяхъ, допущенныхъ къ избирательному праву, что достигается исключительно наличностью постоянныхъ избирательныхъ списковъ.

Что касается до второго вопроса, именно вопроса о томъ, кому должно поручаться составленіе и веденіе избирательныхъ списковъ, то, говоря общимъ образомъ, слѣдуетъ признать, что ближайшимъ образомъ составленіе и веденіе этихъ списковъ должно быть поручаемо представителямъ мѣстной исполнительной власти, которые владѣютъ, согласно вообще обязанностямъ своей службы, всѣми данными касательно народонаселенія мѣста, ввѣреннаго ихъ управленію, которымъ дѣлаются заявленія о всякомъ водвореніи новыхъ лицъ, которыя имѣютъ въ своихъ рукахъ всѣ заявленія о перемѣнахъ, происходящихъ въ имуществѣ лицъ данной мѣстности, которыя имѣютъ свѣдѣнія, какія лица осуждены судебнымъ приговоромъ, словомъ сказать, которыя владѣютъ разнообразныя данныя касательно всего народонаселенія даннаго мѣста, и которымъ, по закону, должны дѣлаться заявленія о всѣхъ перемѣнахъ, какъ status'а, такъ и личнаго состава избирателей. Но безусловное примѣненіе этого принципа, т.-е. порученіе мѣстной администраціи веденія и составленія избирательныхъ списковъ, можетъ повлечь за собою неудобство въ тѣхъ случаяхъ, если составъ администраціи или органы мѣстнаго управленія не будутъ соотвѣтствовать такой важной цѣли, какъ безпристрастное составленіе избирательныхъ списковъ. Если мѣстные административные органы организованы по началамъ мѣстнаго самоуправленія, если они дѣйствуютъ подъ контролемъ общественнаго мнѣнія, если они, къ тому же, подвергаются контролю судовъ административной юстиціи (Verwaltungsgerichtshöfe) или, какъ въ Англіи, высшаго королевскаго суда, то при такихъ условіяхъ дѣятельность этихъ органовъ будетъ вполнѣ соотвѣтствовать тому назначенію, которое имъ дается. Но, при извѣстной бюрократической организаціи мѣстнаго управленія, мѣстные органы, какъ показалъ режимъ Наполеона III, могутъ явиться орудіемъ важныхъ злоупотребленій въ самомъ веденіи избирательныхъ списковъ. Даже при условіяхъ мѣстнаго самоуправленія, въ странахъ, гдѣ имѣется извѣстное мѣстное представительство, органы мѣстнаго самоуправленія — лица, выбранныя отъ мѣстныхъ жителей, часто дѣйствуютъ подъ вліяніемъ партій, и борьба этихъ партій нерѣдко отражается на такомъ общемъ для всѣхъ ихъ вопросѣ, какъ веденіе избирательныхъ списковъ, главнымъ образомъ, по той причинѣ, что избирательные списки, составляемые по поводу политическихъ выборовъ, обыкновенно совпадаютъ со списками мѣстныхъ избирателей. Напр., во Франціи имѣются

два списка, по которымъ лица, въ нихъ занесенныя, допускаются къ политическимъ выборамъ: 1) къ нимъ допускаются лица, занесенныя въ общинные списки (listes communales), списки общинныхъ избирателей (слѣдовательно, всѣ избиратели представителей мѣстнаго самоуправленія считаются избирателями и при политическихъ выборахъ), и 2) лица, занесенныя въ дополнительные списки (listes complémentaires), т.-е. тѣ лица, которыя имѣли осѣдлость въ данномъ мѣстѣ въ теченіе 6 мѣсяцевъ (только лица, проживающія болѣе 1 года, вносятся въ качествѣ общинныхъ избирателей въ listes communales). Количество лицъ, заносимыхъ въ listes complémentaires, обыкновенно не велико. Такъ, по даннымъ статистики, лицъ, внесенныхъ въ общинные списки, значилось 9.600.000, а лицъ, включенныхъ въ дополнительные списки, всего только 600 тыс. Слѣдовательно, эти послѣдніе списки допускаютъ къ политическимъ выборамъ менѣе 1/10 (0,07) сверхъ тѣхъ избирателей, которые занесены въ общинные списки.

Вслѣдствіе такого совпаденія общинныхъ списковъ съ избирательными, мѣстная администрація при составленіи сихъ послѣднихъ, т.-е. политическихъ списковъ, можетъ руководиться мѣстными интересами и борьбою мѣстныхъ партій, что, конечно, имѣетъ свой смыслъ при мѣстныхъ, но не при политическихъ выборахъ. Съ цѣлью устранить это неудобство, нѣкоторыя законодательства, послѣ долгаго опыта, пришли къ необходимости поручить составленіе списковъ не администраціи, а судебной власти, какъ органамъ, по общему правилу, стоящимъ внѣ всякой борьбы партій, или, по крайней мѣрѣ, требуютъ нѣкотораго участія судебной власти либо въ ревизіи, провѣркѣ списковъ, либо въ производствѣ выборовъ. И это участіе органовъ суда идетъ прогрессивно, такъ что въ новыхъ конституціяхъ, возникшихъ примѣрно послѣ 70-хъ годовъ, участіе это все болѣе и болѣе растетъ, такъ какъ опытъ показалъ, что мѣстные органы и органы административной власти мало обезпечиваютъ необходимое въ этомъ дѣлѣ безпристрастіе.

III. Обращаясь къ постановленіямъ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ законодательствъ, остановимся прежде всего на Англіи, какъ странѣ, представляющей въ этомъ отношеніи извѣстныя особенности. Въ Англіи составленіе избирательныхъ списковъ поручается приходскимъ должностнымъ лицамъ, именно, надзирателямъ за бѣдными. Извѣстно, что въ Англіи однимъ изъ условій избирательнаго права считается платежъ налога въ пользу бѣдныхъ, и потому надзиратели являются ближайшими должностными лицами, которымъ поручается и веденіе списковъ всякаго рода касательно мѣстнаго населенія.

Порядокъ составленія списковъ слѣдующій[1]): 20 іюля каждаго года надзиратели за бѣдными должны сдѣлать оповѣщенія о всѣхъ новыхъ лицахъ, включенныхъ въ составъ избирателей, а также о лицахъ, желающихъ сдѣлать заявленія о внесеніи ихъ въ списокъ, до 25 августа. Къ 1 сентября каждаго года эти списки должны быть закончены и выставлены вмѣстѣ со всѣми замѣчаніями и возраженіями, сдѣланными по поводу ихъ составленія со стороны избирателей, а также съ отвѣтами и объясненіями на сдѣланныя возраженія самихъ надзирателей. Замѣчанія на списки можетъ дѣлать всякій. Это право, сопряженное съ правомъ въ случаѣ нужды вчинять искъ за другого, подходитъ подъ понятіе actio popularis, какъ ее понимали римляне: всякое лицо, даже не заинтересованное лично, имѣетъ право дѣлать свои замѣчанія по поводу избирательныхъ списковъ. Затѣмъ, съ 1 по 15 сентября назначается ревизія этихъ списковъ или провѣрка ихъ. Ревизорами являются лица, взятыя изъ адвокатуры. Надо замѣтить, что въ Англіи адвокатура является особою судебною корпораціею. Вслѣдствіе этого, напр., только изъ состава адвокатуры назначаются всѣ вестминстерскіе судьи. Изъ этихъ адвокатовъ въ ревизоры назначаются лица, имѣвшія 7-лѣтнюю судебную практику; ревизоры назначаются старшимъ ассизнымъ судьею, которому поручается дѣлать объѣзды королевства и производить ассизы, именно ассизнымъ судьею лѣтняго объѣзда. Лица, назначаемыя въ ревизоры, 1) не должны быть членами парламента, 2) не должны занимать государственной должности и 3) сами не могутъ быть избраны въ депутаты отъ того округа, гдѣ они производили ревизію, въ теченіе 18 мѣсяцевъ послѣ ревизіи. Для производства ревизіи ревизоры облекаются правами судебной власти, и процедура ревизіи имѣетъ процессуальный характеръ. Вслѣдствіе этого, всѣ лица, нужныя для объясненія, должны, подъ страхомъ штрафа, являться въ тотъ городъ, гдѣ засѣдаетъ ревизіонная коммиссія. Сюда должны явиться: 1) всѣ надзиратели за бѣдными, противъ которыхъ предъявлены какія либо возраженія, и 2) лица, которыя представили эти возраженія. Надо замѣтить, что прокуратура въ Англіи развита очень мало: весьма важное значеніе въ дѣлѣ обвиненія имѣютъ actiones populares; но зато лицо, являющееся обвинителемъ, обязано непремѣнно прибыть въ судъ, если послѣдній сочтетъ нужнымъ по-

---

[1]) Нѣкоторыя странности при назначеніи сроковъ для производства выборовъ и подготовительныхъ къ нимъ дѣйствій не должны вводить въ сомнѣніе, ибо совпаденіе разныхъ операцій, путемъ которыхъ составляются избирательные списки, съ тѣми или другими праздниками—обычай, сохранившійся отъ англо-саксонскихъ временъ.

требовать отъ него объясненія. Для обезпеченія этой обязанности съ послѣдняго иногда берется залогъ, а въ случаѣ уклоненія отъ явки въ судъ, на него налагается штрафъ, и онъ даже подвергается задержанію. Такимъ образомъ, лица, представившія возраженія, обязаны, подъ страхомъ штрафа, явиться къ ревизорамъ, которымъ предоставляется провѣрять избирательные списки и разрѣшать всякіе спорные вопросы, возникающіе по этому предмету, съ тѣмъ, впрочемъ, ограниченіемъ, что эти рѣшенія подлежатъ обжалованію въ апелляціонномъ порядкѣ въ высшій королевскій судъ [1]).

Такимъ образомъ, въ Англіи мы видимъ участіе судебнаго элемента если не въ составленіи избирательныхъ списковъ, то въ ревизіи ихъ. Надзиратели за бѣдными, какъ отличные знатоки своего округа, могутъ хорошо составить избирательные списки, но они неспособны вести дѣло ревизіи, при которой часто возникаютъ вопросы права; предоставить разрѣшеніе ихъ надзирателямъ было бы неудобно, такъ какъ послѣдніе не юристы и, по обыкновенію, не свѣдущи въ этихъ вопросахъ; только адвокаты, и притомъ испытанные долголѣтнею практикою, могутъ постановить по возникающимъ спорнымъ вопросамъ права такія рѣшенія, которыя будутъ соотвѣтствовать юридическому существу дѣла.

Во Франціи такой ревизіи списковъ, какъ въ Англіи, не существуетъ. Составленіе списковъ поручается мѣстной общинной власти, но жалобы на всякія неправильности, допущенныя при ихъ составленіи, приносятся особой ревизіонной коммиссіи, составленной а) изъ членовъ коммиссіи, составлявшей списки, и б) двухъ делегатовъ отъ муниципальнаго совѣта. Жалобы на коммиссію приносятся мировому судьѣ (juge de paix); допускаются и кассаціонныя жалобы, приносимыя прямо по отдѣленію гражданскихъ дѣлъ (cour de cassation à la chambre civile). Такъ что, слѣдовательно, во Франціи общей ревизіи избирательныхъ списковъ нѣтъ, и самый судъ выступаетъ только тогда, когда къ нему обращаются жалующіяся стороны. Франція въ этомъ отношеніи держится того принципа, что судъ дѣйствуетъ только тогда, когда къ нему обращаются, что совершенно противоположно англійскимъ порядкамъ, по которымъ ревизія не ждетъ поводовъ извнѣ, примѣняется не въ силу приглашеній и требованій заинтересованныхъ сторонъ, а сама по себѣ.

---

[1]) Съ 1873 года, какъ мы видѣли, прежніе англійскіе суды слились въ одинъ высшій королевскій судъ, образовавъ изъ себя его отдѣленія. Прежде апелляціонныя жалобы на рѣшенія ревизоровъ вѣдалъ судъ общихъ тяжбъ. (См. стр. 87 этого курса).

Система германская болѣе приближается къ системѣ административной. Здѣсь составленіе списковъ поручается въ каждой общинѣ общинной власти (Gemeindevorstand). Это начало примѣняется при составленіи списковъ избирателей въ германскій имперскій рейхстагъ. Мѣстныя общественныя власти составляютъ эти списки съ правомъ обжалованія, приносимаго высшимъ административнымъ мѣстамъ. Общія распоряженія по составленію списковъ принадлежатъ въ городахъ бургомистрамъ (т.-е. головамъ и мэрамъ), а въ уѣздахъ — ландратамъ, т.-е. главнымъ должностнымъ лицамъ уѣзда. Эти лица распоряжаются составленіемъ списковъ, неправильность которыхъ можетъ подлежать обжалованію въ ближайшую инстанцію, но также въ порядкѣ административномъ.

Самое рѣзкое отступленіе отъ этихъ правилъ представляетъ новое бразильское законодательство 1881 года. Въ Бразиліи самое составленіе списковъ поручается судебной власти. Первоначально списки составляются лицами, соотвѣтствующими волостнымъ судьямъ, и утверждаются послѣ провѣрки ихъ судьями первой инстанціи.

Въ Испаніи законъ 1878 года довольно близко подходитъ къ этимъ постановленіямъ бразильскаго законодательства. Именно, по испанскому закону 1878 года предписано составить въ каждой общинѣ особую коммиссію, которой поручается веденіе избирательныхъ списковъ, считающихся основными и, по испанскому выраженію, называющихся списками или реестрами избирательнаго ценза. Затѣмъ, всякое внесеніе новыхъ лицъ въ эти списки, послѣ того, какъ они были утверждены, допускается не иначе, какъ по судебному рѣшенію. Именно, законъ установляетъ для того особую процедуру, съ вызовомъ свидѣтелей, съ участіемъ прокурорскаго надзора и съ системой доказательствъ, оправдывающихъ претензію новаго лица на полученіе званія избирателя. При этомъ право жалобы и иска дается, какъ лицамъ заинтересованнымъ, такъ и всѣмъ тѣмъ, кто внесенъ въ избирательный списокъ, слѣдовательно, иски эти подходятъ подъ понятіе actio popularis. Но разъ эти списки были такимъ порядкомъ провѣрены и утверждены, постоянная ихъ ревизія поручается особой коммиссіи, которая состоитъ изъ мѣстнаго алькада (должность, сходная съ должностью головы или мэра) и 4-хъ избирателей, назначенныхъ муниципальнымъ совѣтомъ главнаго округа. Эта коммиссія изъ 5 лицъ и ведетъ постоянное дополненіе къ спискамъ: „движенія электоральнаго списка“ (по поводу смерти избирателей, выбытія ихъ въ другой округъ, по поводу заключенія ихъ въ тюрьму и лишенія избирательныхъ правъ по другимъ причинамъ). Половина членовъ этой коммиссіи возобновляется черезъ каждые 2 года.

Въ Венгріи къ составленію списковъ также примѣняется особый порядокъ. По венгерскому закону составленіе списковъ поручается общей центральной коммиссіи каждаго комитата (нѣчто въ родѣ графства или губерніи), и затѣмъ эта центральная коммиссія поручаетъ это дѣло въ каждомъ отдѣльномъ округѣ особымъ лицамъ. Центральная коммиссія состоитъ: 1) изъ начальника округа или его замѣстителя (оберъ- или вице-гешпана) и 2) изъ лицъ, избранныхъ въ общемъ собраніи избирателей относительнымъ большинствомъ голосовъ на 3 года. Дѣла по жалобамъ на неправильности, допущенныя при составленіи списковъ, разрѣшаются двоякимъ образомъ, смотря по ихъ существу. Если въ жалобѣ идетъ вопросъ объ избирательномъ правѣ— рѣшеніе по ней даетъ апелляціонный королевскій судъ; если же дѣло идетъ о неправильностяхъ, допущенныхъ въ порядкѣ составленія списковъ—то жалоба поступаетъ на разсмотрѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ. Первоначальное составленіе списковъ по избирательнымъ округамъ, какъ сказано, поручается особому комитету изъ трехъ лицъ, дѣйствующему подъ надзоромъ центральныхъ коммиссій каждаго округа по принадлежности.

Начало судебнаго надзора за веденіемъ списковъ усвоено и бельгійскимъ законодательствомъ. Существо закона 30-го іюля 1881 г. заключается въ томъ, что для ревизіи списковъ и для принятія жалобъ установляется усиленное участіе суда. По закону 1881 года списки постоянны, но они дополняются ежегодно слѣдующимъ порядкомъ: съ 1-го по 14 августа коллегія бургомистровъ и шеффеновъ (мѣстныя власти) пересматриваетъ списки осѣдлыхъ гражданъ въ каждой общинѣ. 15 августа эти списки обнародываются и до 31 августа принимаются возраженія противъ нихъ. Окончательное же утвержденіе списковъ наступаетъ 3 сентября. Жалобы на неправильности, допущенныя при составленіи списковъ, приносятся исключительно апелляціонному суду. Право жалобы принадлежитъ каждому лицу, которое пользуется въ округѣ гражданскими и политическими правами. Если бы жалобщикъ или намѣревающійся принести жалобу даже умеръ, то его искъ можетъ предъявляться всякимъ. Затѣмъ, сверхъ того, на рѣшеніе апелляціоннаго суда могутъ приноситься жалобы въ кассаціонномъ порядкѣ.

V. Выборы назначаются распоряженіемъ короля (въ республикахъ—президента) или министра внутреннихъ дѣлъ, при чемъ ближайшія мѣры относительно назначенія дня выборовъ предоставляются обыкновенно министру внутреннихъ дѣлъ. Впрочемъ, въ Англіи королевскій указъ о созывѣ избирателей направляется къ шерифамъ, которымъ поручается производство выборовъ на мѣстахъ, какъ мы увидимъ ниже.

Затѣмъ мы встрѣчаемся съ вопросомъ о томъ, въ какой мѣрѣ обязательна явка избирателей въ тѣ собранія, въ которыхъ происходятъ означенные выборы. Право избранія разсматривается какъ право *факультативное*, т.-е. такое право, которымъ извѣстное лицо можетъ и не воспользоваться. Эта точка зрѣнія въ принципѣ не представляется правильной, такъ какъ избирательное право дается въ виду извѣстныхъ общественныхъ цѣлей, и уклоненіе отъ него можетъ вредно отразиться на исходѣ выборовъ, такъ что, въ концѣ концовъ, можетъ получиться палата, составъ которой не будетъ соотвѣтствовать ея назначенію и окажется нежелательнымъ. Вслѣдствіе этого, провозглашеніе принципа обязательнаго посѣщенія избирательныхъ собраній нисколько не противорѣчило бы существу выборнаго права. Но современные законодательства не особенно строго смотрятъ на многочисленныя уклоненія отъ пользованія этимъ выборнымъ правомъ, что видно изъ высокаго % лицъ, не принимающихъ участія въ выборахъ. Въ отдѣльныхъ законодательствахъ существуютъ лишь нѣкоторыя косвенныя мѣры, которыя побуждаютъ избирателей являться въ избирательныя коллегіи. Но какъ всѣ косвенныя мѣры, онѣ не приводятъ къ особенно существеннымъ результатамъ. Такъ, по французскому законодательству опредѣляется, что никто не можетъ быть избранъ въ депутаты, если въ его пользу не подано большинство голосовъ изъ, по крайней мѣрѣ, ¼ всѣхъ, записанныхъ въ спискѣ избирателей. Слѣдовательно, въ выборахъ должно участвовать болѣе ¼ записанныхъ избирателей; этимъ установляется извѣстный quorum избирательныхъ собраній. Постановленія о немъ не воспроизводятся въ другихъ законодательствахъ. Такъ, венгерское законодательство не постановляетъ quorum'а, и, слѣдовательно, выборы могутъ состояться при всякомъ числѣ избирателей. Въ Трансильваніи, гдѣ уклоненіе отъ выборовъ по причинѣ національныхъ антипатій можно считать эпидемическимъ, нерѣдко случается, что депутатъ избирается поразительно малымъ числомъ избирателей. Въ этомъ отношеніи получилъ извѣстность тотъ случай, когда одинъ депутатъ былъ избранъ всего на всего двумя избирателями, изъ коихъ притомъ одинъ былъ его тесть, а другой—шуринъ. Отсутствіе постановленія о quorum'ѣ должно разсматриваться не какъ льгота, даваемая избирателямъ, а какъ мѣра косвеннаго побужденія въ томъ смыслѣ, что если избиратель не явится на выборы, то все-таки выборы состоятся при наличномъ числѣ избирателей, и если исходъ выборовъ окажется потомъ несоотвѣтствующимъ желаніямъ отсутствовавшихъ, то виноватыми въ томъ окажутся эти послѣдніе. Но эта косвенная мѣра также не приводитъ къ надлежащимъ результатамъ. Въ этомъ отношеніи болѣе серьезныя мѣры, каковы, напр., мѣры фран-

цузскаго законодательства, должны считаться и болѣе цѣлесообразными.

Въ государствахъ, гдѣ существуетъ двустепенная подача голосовъ, какъ, напр., въ вел. герцогствѣ Баденскомъ, установляется извѣстный quorum для избирательныхъ коллегій Wahlmänner'овъ: если въ первый разъ 1/4 избирателей отсутствуетъ, то отсутствующіе обязаны уплатить издержки, и выборы назначаются во второй разъ на слѣдующій день, при чемъ достаточно наличности абсолютнаго большинства выборщиковъ, чтобы выборы считались состоявшимися (см. объ этомъ выше, стр. 284). Понятно, что уплата издержекъ въ данномъ случаѣ равносильна штрафу за неявку. Но этотъ штрафъ возможенъ лишь при условіи двустепенныхъ выборовъ, т.-е. когда количество выборщиковъ незначительно. Но онъ непримѣнимъ, когда количество ихъ доходитъ до десятковъ тысячъ, и когда уважительныя причины неявки, требующія разсмотрѣнія, могутъ быть чрезвычайно многочисленны и разнообразны, какъ то имѣетъ мѣсто при системѣ всеобщей подачи голосовъ.

VI. Затѣмъ, самыя выборныя операціи поручаются лицамъ, образующимъ избирательное бюро. Избирательное бюро образуется различно, соотвѣтственно тѣмъ принципамъ, на которые мы указали выше, т.-е. соотвѣтственно административному устройству органовъ, составляющихъ списки избирателей, или соотвѣтственно участію въ веденіи этихъ списковъ лицъ судебнаго вѣдомства. Въ Англіи этотъ вопросъ разрѣшается на чисто историческихъ основаніяхъ. Предсѣдательство въ избирательныхъ коллегіяхъ поручается лицамъ, начальствующимъ въ данномъ округѣ. Шерифъ, какъ главный начальникъ, какъ первое должностное лицо въ графствѣ, является главнымъ правительственнымъ коммиссаромъ по производству выборовъ. Въ городахъ правительственнымъ коммиссаромъ является мэръ города. При этомъ подъ руководствомъ этихъ должностныхъ лицъ могутъ быть образованы и мѣстные отдѣлы избирательныхъ коллегій, въ которыхъ подаются голоса.

Принципъ такого административнаго состава избирательнаго бюро видоизмѣняется на континентѣ Европы: во-первыхъ, тѣмъ, что во главѣ этихъ избирательныхъ коллегій ставится лицо судебнаго вѣдомства. По испанскому закону 1878 года, избирательное бюро составляется изъ алькада и ассессоровъ (отъ 4—6), избранныхъ самими избирателями. Затѣмъ, общая центральная коммиссія по счету голосовъ (junta) состоитъ подъ предсѣдательствомъ судьи первой инстанціи главнаго города округа; если этихъ судей нѣсколько, то предсѣдательствуетъ старѣйшій судья и одинъ изъ членовъ центральной коммиссіи по исправленію списковъ (см. выше). Въ Италіи, по закону 1882, предъ

началомъ выборовъ въ каждой сессіи образуется временное бюро подъ предсѣдательствомъ президента или члена апелляціонной палаты или члена мѣстнаго трибунала, или претора и т. д., изъ 4 членовъ—двухъ по жребію (изъ членовъ общиннаго совѣта) и двухъ самыхъ молодыхъ изъ явившихся избирателей. *Окончательное* бюро избирается самими избирателями, когда они соберутся въ числѣ 20, по крайней мѣрѣ, человѣкъ. Во-вторыхъ, видоизмѣненіе начала, примѣняемаго въ Англіи, замѣтно и въ другихъ отношеніяхъ, именно въ томъ, что избирательное бюро составляется хотя также изъ мѣстныхъ административныхъ должностныхъ лицъ, но съ присоединеніемъ къ нимъ лицъ, выбранныхъ избирателями изъ своей среды въ качествѣ дѣлопроизводителей, счетчиковъ голосовъ, секретарей, въ томъ разсчетѣ, что этимъ будетъ обезпечена бо̀льшая правильность въ выборахъ, въ счетѣ голосовъ, въ удостовѣреніи ихъ наличности и т. п.

VII. Выборы должны происходить при наличности, по крайней мѣрѣ, нѣсколькихъ избирателей и подъ предсѣдательствомъ бюро въ заранѣе назначенный день. Собственно говоря, въ этотъ день происходитъ только подача голосовъ, т.-е. достигается результатъ всѣхъ предшествовавшихъ подготовительныхъ къ выборамъ дѣйствій: въ этотъ день избиратели подаютъ голоса за лицъ, которыхъ они считаютъ достойными носить званіе депутатовъ. Но чтобы эта подача голосовъ была сознательной, нужно посмотрѣть, въ какія условія поставленъ избиратель относительно лица, будущаго депутата отъ такого то округа, при какихъ условіяхъ онъ можетъ составить себѣ опредѣленное мнѣніе о способностяхъ и пригодности будущаго депутата выполнить то назначеніе, которое на него возложится. Наличность благопріятныхъ или неблагопріятныхъ условій для образованія такого мнѣнія въ избирательныхъ коллегіяхъ—является, такимъ образомъ, вопросомъ большой важности. Избирательная коллегія состоитъ изъ лицъ, которыя не живутъ только политическими интересами, которыя привлекаются къ нимъ лишь незадолго передъ выборами. Нынѣшняя демократія и даже буржуазія съ правами, обезпеченными цензомъ, не имѣютъ ничего общаго съ древними демократіями, напр., аѳинской, гдѣ граждане, обезпеченные трудомъ рабовъ, могли жить только для государства и отдавать свое время политическимъ вопросамъ. Напротивъ, нынѣшняя демократія и многочисленный классъ буржуазіи живетъ будничными интересами, интересами торговли, промышленности и тѣхъ занятій, которыя доставляютъ ему средства къ существованію. Понятно, что при такихъ условіяхъ, т.-е. при такой отчужденности отъ политической жизни, для образованія политическихъ мнѣній вообще и мнѣній о лицахъ, способныхъ быть выразителями ихъ и представителями из-

вѣстныхъ интересовъ, въ особенности, представляются существенныя затрудненія.

Несмотря на то, что коллегіи избирателей постоянны, какъ постоянны и самые избирательные округа, несмотря на отношенія сосѣдства и на частыя сношенія избирателей по хозяйственнымъ и домашнимъ дѣламъ, мнѣнія избирателей все-таки могутъ вырабатываться съ большимъ трудомъ. Вслѣдствіе этого, въ результатѣ часто получается случайное избраніе, или такая подача голосовъ, при которой не можетъ получиться даже абсолютнаго большинства въ пользу того или другого кандидата. Въ виду этихъ неудобствъ избирателямъ должно быть дано средство, при помощи котораго они могли бы установить для себя опредѣленное мнѣніе о лицахъ, будущихъ депутатахъ, и, вслѣдствіе того, производить самые выборы болѣе или менѣе сознательно. Такимъ средствомъ, обезпечивающимъ, какъ надлежащее знакомство съ личностью будущихъ депутатовъ, такъ и сознательность всѣхъ дѣйствій избирателей, является *система кандидатуръ*. Прежде чѣмъ выборы будутъ произведены, необходимо, чтобы лица, которыя будутъ участвовать въ выборахъ, ознакомились съ тѣмъ персоналомъ лицъ, изъ которыхъ можетъ быть избранъ депутатъ. На вопросъ, какъ достигнуть этой цѣли, разныя законодательства даютъ различные отвѣты.

1. Въ большинствѣ случаевъ, мы имѣемъ дѣло съ неурегулированными способами ознакомленія избирателей съ тѣми кандидатами, которые представляются передъ избирательными коллегіями. Лицамъ, желающимъ получить званіе депутата въ данномъ округѣ, предоставляется обнародывать свои программы, въ которыхъ излагаются политическія убѣжденія будущаго депутата и, приблизительно, его будущій образъ дѣйствій. Лица эти обыкновенно дѣйствуютъ при поддержкѣ своей партіи и своихъ избирательныхъ комитетовъ съ ихъ филіаціями. Этимъ лицамъ предоставляется возможность лично объясняться съ избирателями на такъ называемыхъ избирательныхъ сходкахъ. Право избирательныхъ сходокъ—одно изъ важнѣйшихъ правъ, гарантированныхъ современными конституціями. Такъ, во Франціи избирательныя сходки освобождаются отъ общаго требованія заявки за 24 часа; заявка о нихъ можетъ быть сдѣлана за 2 часа до открытія сходки (слѣдовательно, избирательныя сходки могутъ назначаться наканунѣ выборовъ), при чемъ соблюдается то условіе, чтобы на ней участвовали исключительно избиратели [1]). Затѣмъ, какъ, напр., въ Германіи, въ силу закона о маломъ осадномъ положеніи — органамъ исполнительной полиціи дается право административною властью не допу-

---

[1]) См. стр. 57.

скать и закрывать въ случаѣ надобности всякія сходки, кромѣ избирательныхъ [1]). Но несмотря на возможность распространять свои мнѣнія и программы, несмотря на возможность личнаго объясненія кандидатовъ съ избирателями и содѣйствіе избирательныхъ комитетовъ, все-таки результатъ, какъ показываетъ опытъ многихъ государствъ, получается очень неудовлетворительный, и выборы выходятъ часто совершенно случайными, или же на нихъ не получается абсолютнаго большинства голосовъ въ пользу извѣстнаго кандидата, такъ что является необходимость въ частыхъ перебаллотировкахъ и т. п.

2. Вслѣдствіе этого, нѣкоторыя государства перешли къ системѣ такъ называемыхъ законныхъ кандидатуръ (candidature légale), въ отличіе отъ свободныхъ кандидатуръ и такъ называемыхъ оффиціальныхъ кандидатуръ. Выраженіе „оффиціальная кандидатура“ переноситъ насъ ко временамъ Наполеона III, при которомъ эта система воздѣйствія на избирателей практиковалась въ широкихъ размѣрахъ. Но было бы ошибочно думать, что изобрѣтеніе ея принадлежитъ самому Наполеону; ему принадлежитъ только бо̀льшая организація этой системы и бо̀льшая сноровка при ея употребленіи. Проходя мимо времени Людовика XVIII и Карла X, когда практиковались разные способы воздѣйствія на избирателей, особенно въ министерство Виллеля, мы можемъ указать на болѣе близкое къ намъ время, именно на время послѣ революціи 1848 г. Тотчасъ послѣ провозглашенія республики и учрежденія временного правительства, министромъ внутреннихъ дѣлъ сдѣланъ былъ извѣстный Ледрю-Ролленъ. Въ числѣ разсылавшихся отъ него циркуляровъ попадаются такіе, которые выставляютъ въ особомъ свѣтѣ ту систему управленія, отъ которой Франція никакъ не можетъ отрѣшиться. Передъ самыми выборами въ учредительное собраніе Л.-Ролленъ обратился къ префектамъ съ слѣдующимъ циркуляромъ: „Вы меня спрашиваете относительно вашихъ полномочій, особенно при предстоящихъ выборахъ. Отвѣчаю на это просто: вы—органы революціоннаго правительства, поэтому ваши полномочія безграничны, и вы должны употребить ихъ для того, чтобы изъ предстоящихъ выборовъ республика вышла побѣдительницею“. Подъ вліяніемъ этого циркуляра были пущены въ ходъ всевозможныя средства, которыя, однако, не привели къ желательному результату, такъ какъ палата явилась съ реакціоннымъ оттѣнкомъ. Наполеонъ III пошелъ дальше и примѣнилъ систему оффиціальныхъ кандидатуръ въ болѣе широкихъ размѣрахъ и съ большею систематичностью. Онъ располагалъ для

[1]) См. стр. 67.

этой цѣли всевозможными агентами: должностными лицами, начиная префектомъ и кончая полевымъ сторожемъ, полицейскими коммиссарами, кюре, школьными учителями, лицами, продающими разные регальные предметы, напр., табачными лавочниками и т. п. [1]). Средства не только для воздѣйствія, но и для принужденія употреблялись всевозможныя. И если этотъ режимъ имѣлъ какую либо хорошую сторону, то она состоитъ въ томъ, что онъ возбудилъ всеобщее негодованіе, такъ что послѣдующія министерства уже не рѣшались прибѣгать къ этой системѣ оффиціальныхъ кандидатуръ; даже во времена герцога Брольи воздѣйствіе на избирателей практиковалось въ меньшей степени и въ болѣе приличной формѣ, чѣмъ при Наполеонѣ III. Такимъ образомъ, нынѣ позволительно считать систему оффиціальныхъ кандидатуръ отвергнутою.

VIII. Отъ нея отличается система легальныхъ кандидатуръ, которая первоначально установилась въ Англіи, по закону 1872 года. Въ Англіи законъ, установившій эту легальную кандидатуру, ввелъ тайную подачу голосовъ взамѣнъ бывшей до того открытой и, слѣдовательно, видоизмѣнилъ этимъ самый характеръ избирательныхъ собраній. Старыя избирательныя собранія производили выборы открытой подачею голосовъ по выслушаніи всѣхъ кандидатовъ, которые гласно заявляли свои мнѣнія и свои политическія программы. По окончаніи преній, возбужденныхъ этими заявленіями, избиратели, крикомъ или поднятіемъ рукъ, высказывались въ пользу извѣстнаго кандидата, который послѣ того и считался избраннымъ. Предполагалось, что съ введеніемъ тайной подачи голосовъ установится возможность для избирателей лично ознакомиться съ кандидатами до выборовъ, а для этого необходимо было изобрѣсти новый способъ. Вслѣдствіе этого, законъ 1872 года постановляетъ, что подвергаться избранію можетъ только то лицо, кандидатура котораго предложена однимъ осѣдлымъ жителемъ общины, поддержана другимъ, и если на нее получено согласіе 8 гражданъ. Такимъ образомъ, кандидатура, чтобы имѣть возможность выступить, должна заручиться поддержкою, по крайней мѣрѣ, 10 лицъ. Смыслъ этого постановленія тотъ, что предполагается, что эти 10 лицъ являются представителями извѣстной партіи, которая надѣется провести своего кандидата, и что кандидатура его имѣетъ подъ собою нѣкоторую почву. Затѣмъ, если въ день, назначенный для выборовъ, за 1/2 часа до ихъ открытія, т.-е. до начала голосованія, не будетъ заявлено о другихъ канди-

---

[1]) Обстоятельный разсказъ о примѣненіи оффиціальныхъ кандидатуръ при Наполеонѣ III можно найти въ памфлетѣ Жюля Ферри: *La campagne électorale de 1863*.

датурахъ, то всѣ ранѣе заявленные кандидаты, если число ихъ не превышаетъ числа депутатовъ, опредѣленныхъ по закону на данный округъ, считаются избранными въ депутаты даже безъ баллотировки.

Этотъ порядокъ послужилъ образцомъ для бельгійскаго закона 9 іюля 1877 года, „закона о тайной подачѣ голосовъ, о тайнѣ голосованія и объ избирательныхъ маневрахъ". Это начало легальной англійской кандидатуры здѣсь проведено гораздо строже, чѣмъ въ англійскомъ законѣ 1872 года. По бельгійскому закону 1877 г. кандидатуры должны быть представлены за 5 дней до начала подачи голосовъ (въ Англіи—за $1/2$ часа). Предложеніе о кандидатурѣ должно быть подписано 50 избирателями въ округѣ, который избираетъ четырехъ и болѣе депутатовъ, и 30—въ прочихъ округахъ. Сверхъ того, отъ самаго кандидата требуется заявленіе, что онъ принимаетъ кандидатуру. Въ теченіе пяти дней передъ выборами избирательное бюро составляетъ списокъ кандидатовъ, который затѣмъ печатается на избирательныхъ бюллетеняхъ. При подачѣ голосовъ всякій избиратель можетъ вотировать только за одного изъ обозначенныхъ въ бюллетенѣ кандидатовъ или, если примѣняется система scrutin de liste, то за 2, 3 и т. д. Всякій голосъ, поданный не въ пользу кого нибудь изъ числа внесенныхъ въ бюллетень кандидатовъ, считается ничтожнымъ, т. е., если избиратель на своемъ бюллетенѣ напишетъ другое лицо (сверхъ лицъ, имена коихъ на немъ напечатаны), то поданный за это лицо голосъ избирателя устраняется и при общемъ счетѣ голосовъ отбрасывается.

Въ этой системѣ не безъ основанія видятъ ограниченіе избирательнаго права и нѣкоторое нарушеніе конституціи, такъ какъ въ Бельгіи выборы должны производиться прямою подачею голосовъ. Въ данномъ же случаѣ у избирателя отнимается право подавать голосъ за кого ему желательно: выбирать лицъ, не стоящихъ въ бюллетенѣ, онъ не можетъ. Это возраженіе юридически было слабо устранено бельгійскимъ министромъ внутреннихъ дѣлъ, защищавшимъ въ свое время проектъ этого закона. Министръ, главнымъ образомъ, обосновывалъ защиту этого проекта на пользѣ, которая должна получиться отъ него, и на его цѣлесообразности. Онъ говорилъ, что, благодаря такой системѣ, избиратели могутъ заранѣе ознакомиться со всѣми лицами, ищущими депутатскихъ полномочій, и что ею устранится возможность ловить голоса въ пользу незаписанныхъ кандидатовъ, устранится возможность случайныхъ и обманныхъ выборовъ; слѣдовательно, эта система введетъ въ выборы бо̀льшую сознательность избирателей въ отправленіи своихъ обязанностей. Словомъ сказать, бельгійскій министръ доказывалъ, что эта система наиболѣе цѣлесообразна. Но послѣдніе выборы не доказали справед-

ливости увѣреній министерства, такъ какъ на этихъ выборахъ преобладающей партіей оказались клерикалы, и притомъ совершенно неожиданно и вопреки всѣмъ разсчетамъ властвовавшей до того партіи либераловъ. Не оказавъ ожидаемой пользы, примѣненіе этой системы, равнымъ образомъ, оставляетъ открытымъ вопросъ и о томъ, нарушаетъ или нѣтъ такая система конституціонное право всеобщей подачи голосовъ. Какъ бы то ни было, но этой системой вводится замаскированная двустепенная подача голосовъ, такъ какъ при ней избиратель подаетъ свой голосъ за лицо, выбранное другими, не за своего кандидата, а за кандидата, выставленнаго другой партіею; такимъ образомъ, эта система легальныхъ кандидатуръ представляется довольно искусственной.

Въ Греціи подобная система вытекаетъ изъ самаго свойства подачи голосовъ: Греція единственная страна, гдѣ подача голосовъ производится шарами. При баллотировкѣ шарами предварительное выставленіе кандидатовъ является необходимымъ, ибо иначе избирателю пришлось бы столько разъ баллотировать, сколько лицъ въ избирательныхъ собраніяхъ пожелало бы баллотироваться. При малочисленности выставленныхъ кандидатовъ, избирательныя коллегіи еще могутъ найти время, чтобы класть за нихъ бѣлые и черные шары; но при многочисленности лицъ, желающихъ баллотироваться, баллотировка шарами встрѣчается съ существенными затрудненіями. На бюллетенѣ избиратель пишетъ или отмѣчаетъ только то лицо, которое онъ желаетъ избрать, но при системѣ баллотировки шарами, избиратель при баллотировкѣ каждаго кандидата долженъ класть свои шары либо направо, либо налѣво, т.-е. не только долженъ ими избрать своего кандидата, но и устранить каждаго изъ другихъ кандидатовъ, ему неугодныхъ. Такимъ образомъ, при этой системѣ избиратель, положившій одинъ бѣлый шаръ, долженъ положить столько черныхъ, сколько всѣхъ баллотирующихся кандидатовъ безъ одного. Очевидно, что такой способъ подачи голосовъ порождаетъ длинную процедуру выборовъ. Отсюда вытекаетъ необходимость не только предварительнаго выставленія кандидатуръ, но и болѣе сложныхъ и стѣснительныхъ условій, которыми онѣ должны быть обставлены. Вслѣдствіе этого, греческій законъ 5 сентября 1877 года постановляетъ, что предложеніе о кандидатурѣ должно быть подписано, по крайней мѣрѣ, 12 лицами (по прежнему закону требовалась подпись, по крайней мѣрѣ, $^{1}/_{10}$ части всѣхъ избирателей, въ результатѣ чего получалось то, что, наприм., при 3.000 избирателей и 300 необходимыхъ подписяхъ подъ предложеніемъ о кандидатурѣ насчитывалось до 50 подписей дѣйствительныхъ, а остальныя являлись фальшивыми. При 12 подписяхъ имѣется, конечно, болѣе шан-

совъ за то, что онѣ будутъ дѣйствительны и принадлежать именно избирателямъ, такъ какъ эти обстоятельства допускаютъ провѣрку сравнительно удобную при маломъ количествѣ подписей. Затѣмъ, заявленіе, подписанное 12 избирателями, должно быть представлено за 25 дней до начала выборовъ и препровождено къ судьѣ первой инстанціи, съ приложеніемъ 200 драхмъ на выборные расходы. Затѣмъ, по провѣркѣ этихъ предложеній и удостовѣреніи въ подлинности подписей, списки кандидатовъ публикуются во всеобщее свѣдѣніе. Приблизительно тѣ же постановленія содержатся и въ венгерскомъ законодательствѣ.

Сказаннаго достаточно, чтобы понять, въ чемъ заключается система легальныхъ кандидатуръ и та цѣль, ради которой она вводится. Теперь обратимся къ разсмотрѣнію способа подачи голосовъ, къ вотированію.

IX. Избраніе депутатовъ можетъ происходить посредствомъ открытой или закрытой подачи голосовъ, такъ называемаго тайнаго голосованія (vote secret). Та и другая системы подачи голосовъ должны быть обсуждены: 1) съ точки зрѣнія независимости избирателей при подачѣ голосовъ и 2) съ точки зрѣнія достоинства и качества депутатовъ, которые будутъ избраны тѣмъ или инымъ способомъ. Такъ какъ само выборное право имѣетъ значеніе права не столько личнаго, сколько общественнаго, т.-е. установленнаго для цѣлей государства, то логическимъ послѣдствіемъ этого принципа должна бы явиться открытая подача голосовъ. Съ этой точки зрѣнія обсуждалъ открытую подачу голосовъ Милль, имѣя въ виду ту форму и тѣ способы подачи голосовъ, которые существовали въ Англіи до 1872 года. Книга Милля вышла въ 1861 году, слѣдовательно, ранѣе даже парламентской реформы 1867 года. Если парламентская реформа 1867 года и предшествовавшая ей реформа 1832 г. видоизмѣнили самое избирательное право, то онѣ оставили безъ измѣненій тотъ способъ подачи голосовъ, который до того практиковался на англійскихъ избирательныхъ собраніяхъ съ незапамятныхъ временъ. Способъ избранія въ депутаты заключался въ томъ, что въ назначенный день въ избирательную коллегію являлись кандидаты въ сопровожденіи лицъ, ихъ предложившихъ, и передъ избирателями они разъясняли свои политическія программы, при чемъ самые выборы происходили посредствомъ поднятія рукъ, или, въ случаѣ, если этотъ способъ оказывался неудовлетворительнымъ и результатъ произведеннаго, такимъ образомъ, голосованія трудно было констатировать, то посредствомъ открытаго голосованія. Именно, этотъ способъ Милль имѣлъ въ виду въ своихъ *Размышленіяхъ о представительномъ правленіи*.

Исходя изъ той точки зрѣнія, что избирательное право есть право общественное, онъ пришелъ къ заключенію, что отправленіе этого права должно совершаться подъ контролемъ общества. Чтобы избиратель не сдѣлалъ изъ выборнаго права средства для своихъ эгоистическихъ цѣлей, необходимо, чтобы онъ подавалъ голосъ въ виду всѣхъ своихъ согражданъ, открыто и прямо заявлялъ, кого онъ считаетъ самымъ достойнымъ и способнымъ представителемъ интересовъ округа въ палатѣ. Самая исходная точка зрѣнія Милля вѣрна. Но, соглашаясь въ томъ, что выборное право есть право общественное, нельзя, однако, сказать, чтобы всякое право, имѣющее общественное значеніе, должно осуществляться гласно и подъ контролемъ общественнаго мнѣнія. Нѣкоторыя функціи, чисто общественнаго характера, по своей сущности должны осуществляться въ условіяхъ тайны. Такъ, должность присяжныхъ засѣдателей есть должность, безъ сомнѣнія, общественная, одна изъ важнѣйшихъ общественныхъ обязанностей, но хорошее качество присяжнаго засѣдателя можетъ быть обезпечено лишь тайнымъ отправленіемъ нѣкоторыхъ изъ возложенныхъ на него функцій. Рѣшеніе ихъ, конечно, должно объявляться открыто, но пренія, возникающія между засѣдателями, голосованіе вопросовъ, поставленныхъ на ихъ разрѣшеніе судомъ, должны происходить непремѣнно при закрытыхъ дверяхъ съ той цѣлью, чтобы этимъ путемъ уединить, изолировать присяжныхъ отъ всякаго вліянія какъ со стороны общества, такъ и со стороны администраціи. Въ такомъ же положеніи находятся и избиратели, подавая голосъ за опредѣленнаго депутата. Контроль общественнаго мнѣнія, о которомъ говоритъ Милль, въ данномъ случаѣ можетъ перейти въ давленіе извѣстной партіи и сдѣлаться ея исключительнымъ достояніемъ. Партія будетъ пользоваться имъ съ цѣлью дать выборамъ извѣстное направленіе. Если присоединить къ этому вліяніе администраціи и лицъ, отъ которыхъ зависитъ въ экономическомъ отношеніи множество избирателей, напр., вліяніе предпринимателей работъ, для которыхъ приглашаются цѣлые разряды избирателей изъ рабочаго класса, т.-е. вліяніе фабрикантовъ, заводчиковъ, мѣстныхъ землевладѣльцевъ и т. п., то совокупность этихъ вліяній можетъ дать такіе результаты, при которыхъ страна сама себя не узнаетъ въ избранной ею палатѣ представителей. Открытая подача голосовъ предполагаетъ ограниченный кругъ избирателей, болѣе или менѣе независимыхъ, избирателей, которые не могутъ находиться подъ постороннимъ давленіемъ, и которыхъ даже полезно поставить подъ извѣстный контроль общественнаго мнѣнія. При двустепенной системѣ голосованія полезна такая открытая подача голосовъ, ибо открытое голосованіе въ этомъ случаѣ является однимъ изъ условій

контроля надъ Wahlmänner'ами, надъ выборщиками, избранными первичными избирателями. Но когда избирательное право расширено и отправляется непосредственно всѣми избирателями, то закрытая подача голосовъ является естественнымъ послѣдствіемъ болѣе демократическаго характера выборнаго права. Расширеніе избирательнаго права влечетъ за собою тайную подачу голосовъ въ виду обезпеченія независимости избирателей отъ какихъ либо постороннихъ вліяній.

Это положеніе подтверждается и самымъ ходомъ европейскихъ законодательствъ. Въ настоящее время можно назвать немного такихъ странъ, гдѣ подача голосовъ совершается открыто. И въ Англіи законъ 1872 года ввелъ тайную подачу голосовъ, которая совершается посредствомъ подачи избирательныхъ бюллетеней. Самый порядокъ подачи голосовъ въ Англіи таковъ: если за полчаса до начала голосованія не было предложено кандидатовъ болѣе, чѣмъ требуется ихъ для даннаго округа, то наличные кандидаты считаются избранными въ депутаты безъ голосованія. Но если кандидатовъ болѣе, чѣмъ депутатскихъ мѣстъ, причитающихся на округъ (что обыкновенно и бываетъ въ виду существованія разнообразныхъ партій), избирательное бюро приступаетъ къ голосованію. Для этого въ его распоряженіи имѣется талонная книжка, напоминающая книжку квитанцій. На правой сторонѣ ея имѣется рядъ бюллетеней, соединенныхъ съ другой половиной книжки, отъ которой они отрѣзываются. На этихъ бюллетеняхъ печатаются имена кандидатовъ. Когда избиратель подходитъ къ бюро, послѣднее, удостовѣрившись въ томъ, что онъ имѣетъ право голоса и есть дѣйствительно избиратель, отыскиваетъ его № въ спискѣ избирателей, отмѣчаетъ его на бюллетенѣ, отрѣзываетъ послѣдній и вручаетъ его избирателю. Получивъ бюллетень съ именами кандидатовъ, избиратель, не выходя изъ залы, гдѣ происходитъ голосованіе, отмѣчаетъ кандидата (или кандидатовъ при scrutin de liste), котораго онъ желаетъ выбрать, складываетъ бюллетень и опускаетъ его въ урну. По окончаніи голосованія, бюро приступаетъ къ счету голосовъ, провѣряетъ результаты голосованія, принимаетъ возраженія и заявленія по поводу какого либо сомнительнаго случая, оказавшагося при голосованіи, и препровождаетъ ихъ въ центральное бюро, которое окончательно провѣряетъ избранныхъ депутатовъ.

Болѣе сложная процедура, которая имѣетъ цѣлью изолировать избирателей, установляется бельгійскимъ законодательствомъ, по которому избраніе совершается посредствомъ бюллетеней, вручаемыхъ избирателю, который обязывается отмѣтить желателвное ему лицо изъ списка лицъ, напечатанныхъ на бюллетенѣ. При этомъ избиратель помѣщается въ изолированное положеніе, условія кото-

раго строго выполняются и подробно разъясняются въ законѣ. Всѣ эти правила имѣютъ цѣлью устранить отъ избирателей какія бы то ни было стороннія вліянія. Вездѣ, гдѣ введена тайная подача голосовъ, напр., во Франціи, практикуется система бюллетеней. Въ Англіи отъ этого порядка допускаются отступленія въ слѣдующихъ случаяхъ: предсѣдатель бюро можетъ отмѣтить, по желанію избирателя, лицо, которое избиратель желаетъ избрать, если 1) избиратель неграмотенъ (если, слѣдовательно, не можетъ прочесть напечатанныхъ на бюллетенѣ фамилій) или 2) одержимъ физическимъ недугомъ, препятствующимъ ему писать, и если 3) онъ еврей, которому приходится голосовать въ субботу, въ день, по еврейскому закону, безработный; только въ этихъ трехъ случаяхъ предсѣдатель бюро можетъ дѣлать отмѣтки на бюллетенѣ за избирателя.

Въ Греціи, которая представляется нѣкоторымъ исключеніемъ даже въ отношеніи способа тайнаго голосованія, избраніе происходитъ шарами. Поэтому самый способъ голосованія долженъ быть приспособленъ къ этой формѣ избранія. Вслѣдствіе этого, въ день, назначенный для выборовъ, избирательное бюро ставитъ столько избирательныхъ ящиковъ (урнъ), сколько заявлено кандидатовъ. Каждый избиратель, входя въ избирательное собраніе, получаетъ, съ соблюденіемъ очереди, отъ предсѣдателя соотвѣтствующее количество шаровъ, которые онъ кладетъ въ урны. Ящики (форма ихъ опредѣлена по закону 1877 года) по своему устройству напоминаютъ ящики нашихъ дворянскихъ собраній и другихъ коллегіальныхъ учрежденій. Они четыреугольной формы, раздѣлены на двѣ половины; на каждой стоитъ соотвѣтствующая надпись: „да“ или „нѣтъ“. Каждый ящикъ покрывается особымъ покровомъ для того, чтобы не было замѣтно движеніе руки, кладущей шаръ направо или налѣво. Для счета голосовъ въ составѣ бюро имѣются особые счетчики. Тутъ же должно присутствовать и лицо отъ мѣстной судебной власти, ибо, по окончаніи выборовъ, всѣ во время выборовъ полученныя заявленія и составленные протоколы препровождаются въ судъ первой инстанціи, который и провозглашаетъ результатъ выборовъ.

X. Открытая подача голосовъ совершается обыкновенно путемъ открытаго голосованія, съ занесеніемъ (записью) поданнаго голоса въ протоколъ. Такъ происходитъ дѣло въ Пруссіи, гдѣ въ первой и второй степени голоса подаются открыто, при чемъ секретарь бюро вписываетъ противъ имени избирателя за кого онъ подалъ голосъ. Въ Венгріи существуетъ также открытая подача голосовъ по закону 1874 года. Примѣненіе этой формы голосованія объясняется: 1) историческими преданіями и 2) тѣмъ, что въ Венгріи, при слабомъ распространеніи народныхъ школъ, въ составѣ населенія имѣется много

неграмотныхъ, которые не могли бы воспользоваться избирательными бюллетенями. Въ Англіи неграмотные избиратели—исключеніе, а въ Венгріи они составляютъ общее правило. Въ виду этого, венгерскій законъ 1874 года установилъ открытую подачу голосовъ. Она признана и въ Даніи. Не только въ этомъ, но и въ другихъ отношеніяхъ Данія представляетъ отступленіе отъ общаго правила. При расширеніи избирательнаго права и при установленіи системы тайной подачи голосовъ, задача избирательныхъ собраній заключается только въ голосованіи: въ день выборовъ никакихъ преній въ нихъ не допускается. Это общее правило, принимая во вниманіе общее свойство народовъ или, лучше, народныхъ массъ, весьма существенно и разумно, ибо вся избирательная агитація, всѣ споры о программахъ и лицахъ кандидатовъ должны быть окончены раньше; вотированіе же должно происходить въ полномъ и совершенномъ порядкѣ, все равно, будетъ ли оно открытымъ или закрытымъ, т.-е. совершается ли оно записью голоса въ протоколъ или подачею бюллетеней. Во всякомъ случаѣ, избиратель, подавши голосъ, долженъ удалиться, ибо этой подачею его роль, какъ избирателя, совершенно исчерпывается для текущихъ выборовъ. Таково общее правило, соблюдаемое въ большинствѣ государствъ. Напротивъ, Данія допускаетъ пренія въ день выборовъ и въ томъ мѣстѣ, гдѣ они происходятъ. Въ избирательное собраніе являются и избиратели, и кандидаты, и лица, которыя поддерживаютъ ихъ, и даже депутаты. Здѣсь происходятъ изложенія программъ отдѣльныхъ кандидатовъ, пренія между ними и избирателями, и только по окончаніи этихъ продолжительныхъ преній совершается открытая подача голосовъ. Можетъ быть, датское законодательство, допуская такой порядокъ, преслѣдуетъ ту цѣль, чтобы голосованіе и избраніе происходили подъ свѣжимъ впечатлѣніемъ изложенныхъ программъ и, быть можетъ, съ этой точки зрѣнія установленный въ Даніи порядокъ выборовъ и имѣетъ свои выгодныя стороны, но правила, годныя для этой страны, не примѣнимы къ другимъ народамъ, особенно южнымъ, способнымъ, въ силу своего темперамента, доходить до всѣхъ крайностей увлеченія. Флегматичность и серьезность датчанина и нѣкоторая страстность и подвижность, напр., испанца, при одинаковой обстановкѣ, могутъ вызвать того и другого на поступки другъ съ другомъ не сходные. Этой особенностью южныхъ народовъ слѣдуетъ объяснить то, что, напр., въ Испаніи и въ другихъ южныхъ странахъ особенно подробно говорится о запрещеніи являться въ избирательное собраніе съ оружіемъ, съ палками и даже зонтиками. Въ Венгріи самые избиратели допускаются къ выборамъ по партіямъ, за кандидатовъ которыхъ они вотируютъ. Правило это имѣетъ цѣлью устранить столкновенія

между приверженцами разныхъ партій. Страстность во время подачи голосовъ и безъ того возбуждена въ достаточной степени, и если къ ней присоединится еще и возбужденіе, являющееся результатомъ произносимыхъ рѣчей и происходящихъ преній, то въ итогѣ можетъ случиться то, что никакихъ выборовъ не состоится по причинѣ великихъ безпорядковъ, которые при такихъ условіяхъ могутъ произойти въ избирательныхъ собраніяхъ. Вслѣдствіе этого, всѣ законодательства обставляютъ особенно важными и строгими требованіями порядокъ избирательныхъ собраній. Одни изъ нихъ, какъ мы видѣли, запрещаютъ являться въ собранія съ оружіемъ или палками; другія, какъ, напр., американское и англійское законодательства, запрещаютъ производить продажу крѣпкихъ напитковъ вблизи избирательныхъ собраній и т. п. Поэтому такія постановленія, какъ только что разсмотрѣнное постановленіе датскаго законодательства о порядкѣ выборовъ, являются однимъ изъ исключеній изъ общаго правила, изъ общаго порядка подачи голосовъ.

XI. Конечно, несмотря на всѣ мѣры предосторожности, принимаемыя при подачѣ голосовъ, и со стороны бюро, и со стороны избирателей могутъ быть допущены различныя злоупотребленія или ошибки, которыя отразятся на юридическомъ значеніи произведенныхъ выборовъ. Вслѣдствіе этого, выборы, разъ произведенные, подлежатъ обыкновенно новой провѣркѣ палатъ, послѣ перваго ихъ собранія. Это право провѣрки, предоставляемое палатамъ, является не столько юридическимъ, сколько политическимъ средствомъ обезпечить независимость и правильность выборовъ.

Юридическіе вопросы, возникающіе при составленіи списковъ, при голосованіи и при другихъ операціяхъ, которыми сопровождается осуществленіе выборнаго права, разрѣшаются или административными властями, буде спорные вопросы не касаются вопросовъ права, или бюро, производившими выборы, или, наконецъ, судебными властями, если возникшіе спорные пункты касаются вопросовъ права и условій его примѣненія. Такимъ образомъ, до окончанія выборовъ всѣ частные вопросы, касающіеся отдѣльныхъ избирателей и депутатовъ, разсматриваются и разрѣшаются администраціею, избирательнымъ бюро или судомъ. Но остаются неразрѣшенными вопросы болѣе политическаго свойства, которые нерѣдко не могутъ быть подведены подъ опредѣленныя статьи закона, воспрещающія неправильныя и незаконныя дѣйствія на выборахъ, каковы гнетъ и давленіе на избирателей, насиліе надъ ними, подкупъ ихъ и т. п. Несмотря на строгость законовъ, касающихся производства выборовъ, несмотря на тяжкія наказанія, которыя постигаютъ лицъ, нарушившихъ эти условія свободы и честности выборовъ, все еще остается много путей воздѣйствія на избирателей,

а через нихъ и на самые выборы, какъ со стороны администраціи, такъ и со стороны мѣстныхъ классовъ, которые нерѣдко пользуются незаконными путями для того, чтобы привести выборы къ желаемымъ результатамъ и къ выгодному для себя концу.

Въ Англіи законы о подкупахъ и незаконныхъ воздѣйствіяхъ на избирателей очень строги и въ этомъ отношеніи они улучшаются съ каждымъ новымъ открытіемъ парламента, а между тѣмъ еще въ 1881 году парламентъ долженъ былъ лишить нѣсколько городовъ избирательнаго права за подкупъ на выборахъ, который вкоренился въ этихъ мѣстахъ настолько, что не было другихъ, менѣе радикальныхъ средствъ для противодѣйствія ему. Къ числу этихъ продажныхъ мѣстъ относится и городъ Оксфордъ, который, несмотря на присутствіе въ немъ такого почтеннаго учрежденія, какъ университетъ, практиковалъ подкупъ въ такихъ огромныхъ размѣрахъ, что парламентъ былъ вынужденъ лишить его избирательныхъ правъ.

Вслѣдствіе этого, роль палатъ при провѣркѣ депутатскихъ полномочій всегда остается существенной, несмотря на то, что противъ нея можно привести нѣкоторыя серьезныя возраженія. Основное возраженіе заключается въ томъ, что право палатъ провѣрять депутатскія полномочія можетъ явиться орудіемъ партій, при которомъ самые законные, съ формальной стороны, выборы не будутъ обезпечены, могутъ быть объявлены незаконными, и депутаты партій, не располагающихъ большинствомъ въ палатѣ, могутъ лишиться своихъ полномочій. Несмотря на всю серьезность такого возраженія, право провѣрки палатъ законности выборовъ естественно является существенной гарантіей независимости избирателей, а потому независимости и правильности самыхъ выборовъ. Въ данномъ случаѣ все зависитъ отъ формы, въ которой производится провѣрка.

Въ Англіи въ настоящее время всѣ жалобы на неправильности, допущенныя при выборахъ, разсматриваются, послѣ сліянія прежнихъ королевскихъ судовъ въ одинъ высшій королевскій судъ, въ этомъ послѣднемъ (прежде эти жалобы, какъ сказано выше, разсматривались въ судѣ общихъ тяжбъ), при чемъ высшій судъ, по разсмотрѣніи спорныхъ вопросовъ, возникшихъ по разнымъ причинамъ при выборахъ, препровождаетъ къ спикеру нижней палаты всѣ дѣла и постановленія суда по жалобамъ, принесеннымъ по поводу неправильностей, допущенныхъ при выборахъ. Слѣдовательно, до свѣдѣнія палатъ доходятъ всѣ тѣ неправильности, которыя въ свое время подали поводъ къ судебному разбирательству. Но, кромѣ того, палата, какъ нижняя, такъ и верхняя, можетъ руководиться и свѣдѣніями, собранными ею самостоятельно; въ случаѣ надобности, она можетъ назначать парламентскія слѣдствія и, на основаніи добытыхъ ими

результатовъ, палата нерѣдко кассируетъ выборы извѣстнаго округа, при чемъ депутатъ лишается своихъ полномочій. Власти палатъ предоставлено также, въ случаѣ надобности, лишать отдѣльные избирательные округа навсегда, или на опредѣленный срокъ, права посылать депутатовъ въ парламентъ. Въ Англіи право провѣрки депутатскихъ полномочій въ палатѣ является въ слѣдующей формѣ: палата приступаетъ къ ней, если по поводу происшедшихъ выборовъ заявлены извѣстныя подозрѣнія, дающія поводъ сомнѣваться въ законности этихъ выборовъ.

Французское народное представительство является судьею законности выборовъ въ болѣе широкомъ смыслѣ. Именно, палата, по французскому законодательству, можетъ быть конституирована и можетъ приступить къ дѣйствію только въ томъ случаѣ, если полномочія большей половины депутатовъ провѣрены. Поэтому палата, тотчасъ послѣ своего собранія, раздѣляется на отдѣльныя бюро (бюро во Франціи и другихъ государствахъ, принявшихъ французскую систему, имѣютъ еще и другое значеніе). Сенатъ раздѣляется на 9, а палата депутатовъ на 11 бюро, и въ каждомъ изъ нихъ производится провѣрка полномочій тѣхъ депутатовъ, которые входятъ въ составъ отдѣльнаго бюро. Послѣ провѣрки большинства депутатскихъ полномочій, палаты считаются конституированными. Но эта система по сущности своей не представляетъ болѣе серьезной гарантіи, чѣмъ предварительная судебная провѣрка депутатскихъ полномочій. Она удерживается во Франціи потому, что нигдѣ административныя воздѣйствія на избирателей и вліянія на выборы не были такъ сильны, какъ во Франціи, которая въ этомъ отношеніи не имѣетъ соперниковъ. Поэтому палаты довольно стойко и ревниво держатся за право провѣрки полномочій своихъ членовъ. При отсутствіи административнаго давленія, выборы могутъ происходить и безъ такой обязательной провѣрки полномочій достаточно правильно. Такъ, въ 1871 году были произведены выборы во французское національное собраніе при самыхъ неблагопріятныхъ условіяхъ, когда страна занята была непріятельскими войсками, когда въ ней царилъ большой безпорядокъ и хаосъ, и, несмотря на это, благодаря отсутствію стороннихъ вліяній на выборы, къ чему приняты были всѣ мѣры, изъ 768 инвалидировано было только 5 выборовъ, цифра сравнительно ничтожная. Какъ бы то ни было, но французская система провѣрки принята въ большинствѣ государствъ.

Итакъ, право палатъ быть судьями законности своего состава есть общее право, признаваемое всѣми европейскими конституціями. Фактически оно остается и въ Венгріи, хотя законъ 1874 года и постановляетъ, что всѣ спорные вопросы по произведеннымъ выбо-

рамъ должны разсматриваться въ высшемъ королевскомъ судѣ; но пока порядокъ такого разсмотрѣнія не опредѣленъ законодательными правилами спеціальнаго закона, который имѣетъ быть изданъ въ будущемъ, до тѣхъ поръ право провѣрки остается за палатами. Обѣщанный законъ не изданъ, вслѣдствіе чего палаты и по сіе время являются судьями законности своего состава.

Что касается до Пруссіи, то конституція ея въ 1-мъ пунктѣ ст. 78 гласитъ, что каждая палата провѣряетъ законность избранія своихъ членовъ и рѣшаетъ относительно этого (entscheidet darüber). Въ данномъ случаѣ эта провѣрка законности и правъ лица на засѣданіе въ нижней и верхней палатахъ распространяется, какъ на выборныхъ, такъ и на наслѣдственныхъ членовъ, ибо и послѣдніе должны предварительно доказать свое право. Вслѣдствіе этого, и верхней палатѣ принадлежитъ право провѣрки своего состава. Поэтому въ Пруссіи не только нижняя палата, но и верхняя убѣждается въ законности состава своихъ наслѣдственныхъ членовъ тѣмъ, что при пріемѣ новыхъ членовъ, провѣряетъ законность ихъ титуловъ и другихъ признаковъ, опредѣляющихъ принадлежность ихъ къ кругу лицъ, имѣющихъ право наслѣдственно засѣдать въ верхней палатѣ. Такая же провѣрка происходитъ и въ англійской палатѣ лордовъ.

ГЛАВА IV.

Существо депутатскихъ полномочій.

I. Указавъ на порядокъ избранія членовъ нижней палаты, мы остановимся на значеніи тѣхъ полномочій, которыя даются лицу, избранному въ депутаты. Первый вопросъ, который долженъ быть разсмотрѣнъ, касается срока полномочій, т.-е. того, на какое именно время депутатъ, избранный въ отдѣльномъ избирательномъ округѣ, сохраняетъ свое право засѣдать въ соотвѣтственной палатѣ. Что это полномочіе должно быть срочнымъ, это не подлежитъ сомнѣнію, такъ какъ безсрочныя полномочія обратили бы палату въ нѣкоторое олигархическое учрежденіе, которое, съ одной стороны, было бы независимо отъ короны, а съ другой—отъ своихъ собственныхъ избирателей. Если бы въ первое время палата и дѣйствовала согласно съ желаніями и интересами народа, то черезъ нѣсколько лѣтъ она, въ убѣжденіи своей несмѣняемости, обратилась бы въ олигархическую корпорацію съ своими собственными интересами.

Но если полномочія должны быть срочными, то возникаетъ существенный вопросъ о размѣрѣ срока. Размѣръ срока, на который

даются полномочія депутатамъ, долженъ быть обсужденъ съ двоякой точки зрѣнія: во-первыхъ, съ точки зрѣнія связи народнаго представительства съ избирательными собраніями. Для того, чтобы избранный депутатъ дѣйствительно представлялъ интересы своихъ довѣрителей, необходимо, чтобы эта связь постоянно поддерживалась, чтобы депутаты, обладая полной независимостью въ палатѣ, стояли лицомъ къ лицу съ избирателями, давшими ей полномочіе, и давали бы имъ отчетъ въ употребленіи своихъ полномочій. Съ этой точки зрѣнія, срокъ депутатскихъ полномочій долженъ быть по возможности краткимъ, такъ какъ 1) при этомъ условіи депутатъ находится подъ болѣе или менѣе постояннымъ контролемъ избирателей и долженъ будетъ часто давать отчетъ въ употребленіи, которое онъ сдѣлалъ изъ данныхъ ему полномочій, и 2) при этомъ условіи всякая перемѣна въ настроеніи и мнѣніяхъ страны естественно вела бы и къ видоизмѣненію состава народнаго представительства соотвѣтственно нуждамъ и стремленіямъ страны.

Но эта точка зрѣнія не единственная, которую слѣдуетъ имѣть въ виду. Палата есть также элементъ государственной власти. Въ особенности при условіяхъ парламентскаго управленія, когда кабинетъ образуется изъ той партіи, которая располагаетъ большинствомъ въ палатѣ, естественно желать, чтобы правительство имѣло болѣе значительный срокъ для осуществленія программы, съ которой оно выступаетъ, беря въ свои руки управленіе. Осуществленіе какихъ бы то ни было мѣръ—финансовыхъ, административныхъ, судебныхъ и т. п., предполагаетъ несомнѣнно болѣе или менѣе продолжительный срокъ, ибо при перемѣнахъ и быстрыхъ переходахъ въ направленіи политики правительства, неизбѣжныхъ въ виду возможности, что управленіе при краткосрочности депутатскихъ полномочій перейдетъ въ руки противоположной партіи, мѣры эти будутъ по необходимости носить характеръ спѣшности и, вслѣдствіе того, не будутъ устойчивы.

Въ этомъ отношеніи заслуживаетъ вниманія, напр., судьба бельгійскаго школьнаго закона, о которомъ по другому случаю упоминалось ранѣе. Незадолго до нынѣ дѣйствующаго въ Бельгіи закона, прежній школьный законъ былъ проведенъ партіею либераловъ, получилъ утвержденіе короля и началъ приводиться въ дѣйствіе. Но въ 1884 году на выборахъ одолѣли клерикалы и провели новый школьный законъ въ духѣ своей партіи, по началамъ совершенно противоположный прежнему либеральному закону. Это обстоятельство подало поводъ къ государственному кризису, который нельзя считать оконченнымъ и по сіе время (1884 г.), такъ что ничего не будетъ удивительнаго, если въ ближайшемъ будущемъ появится еще какой нибудь новый школьный законъ. Этотъ примѣръ указываетъ, ка-

кимъ рѣзкимъ перемѣнамъ можетъ подвергаться управленіе. Но несомнѣнно, что всякія подобныя пертурбаціи въ ходѣ управленія могутъ быть устранены болѣе продолжительнымъ срокомъ полномочій палаты, которая поддерживаетъ извѣстное министерство. Minimum и maximum этого срока не могутъ быть приведены къ однообразной нормѣ, ибо каждая страна рѣшаетъ этотъ вопросъ по своему. Такъ, въ Англіи срокъ депутатскихъ полномочій продолжается 7 лѣтъ. Это самый высшій срокъ, который знаютъ европейскія законодательства. Семилѣтній билль, установившій этотъ срокъ, былъ установленъ при королѣ Георгѣ I. Первоначально срокъ депутатскихъ полномочій вовсе не былъ опредѣленъ, ибо, какъ мы видѣли, король созывалъ палаты ad hoc, и, дѣйствительно, въ средніе вѣка каждый парламентъ существовалъ только въ теченіе одной сессіи. Но когда отношенія короля къ парламенту, послѣ первой англійской революціи, были болѣе или менѣе регулированы, парламентъ принялъ трехгодичный билль, утвердить который король Вильгельмъ согласился лишь черезъ два года. При Георгѣ I этотъ трехгодичный билль былъ замѣненъ семигодичнымъ, такъ что въ настоящее время срокъ полномочій депутатовъ англійской палаты опредѣляется по этому послѣднему биллю. Остальныя европейскія государства при опредѣленіи срока депутатскихъ полномочій колеблются между трехлѣтнимъ и шестилѣтнимъ срокомъ. Такъ, прусскій ландтагъ избирается на 3 года, германскій имперскій рейхстагъ—на 3 года, французская палата депутатовъ—на 4 года, австрійская—на 6 лѣтъ и т. д. Въ законодательствахъ отдѣльныхъ штатовъ Америки установлены непродолжительные сроки. Но большія государства вообще колеблются между 3 и 6 годами.

II. Установленіе общаго срока депутатскихъ полномочій не опредѣляетъ еще вполнѣ способа возобновленія палатъ. Палаты могутъ быть возобновлены либо въ цѣломъ составѣ, интегрально, либо возобновленіе ихъ происходитъ постепенно, т.-е. депутатскія полномочія могутъ быть прекращены послѣдовательно въ теченіе всего срока, на который избрана палата, и въ опредѣленныхъ частяхъ ея состава: $^1/_2$, $^1/_3$, $^1/_5$ и т. п. Положимъ, напр., что палата избрана на 6 лѣтъ, и черезъ каждые 2 года $^1/_3$ ея состава по жребію выбываетъ. Въ этомъ случаѣ новые выборы, назначаемые черезъ каждые 2 года, предпринимаются только для этой трети: черезъ первые два года выбываетъ первая треть депутатовъ, по истеченіи второго двугодичнаго срока—вторая треть, затѣмъ третья и т. д. Такимъ образомъ, палата обновляется черезъ каждыя 6 лѣтъ (напримѣръ, въ Саксоніи), но не разомъ, а постепенно, частично. Этотъ порядокъ обновленія палаты носитъ названіе частичнаго обновленія, renouvelle-

ment partiel, въ противоположность интегральному, renouvellement intégral. Въ большихъ европейскихъ государствахъ допускается интегральное обновленіе палатъ; частичное же существуетъ въ нѣкоторыхъ небольшихъ государствахъ Европы, каковы: Бельгія, Саксонія и др.; крупныя же государства, напр., Пруссія, Германія, Франція, Венгрія признаютъ обновленіе общее, при чемъ для верхнихъ палатъ тамъ, гдѣ онѣ выборныя, допускается частичное возобновленіе. Такъ, французскій сенатъ обновляется по третямъ въ теченіе 9 лѣтъ, слѣдовательно, каждые три года выбываетъ 1/3 состава сената, и назначаются для пополненія этой трети новые выборы.

Въ пользу каждой изъ этихъ двухъ системъ возобновленія палатъ могутъ быть приведены доводы за и противъ.

Въ пользу частичнаго обновленія палатъ обыкновенно приводятъ тотъ существенный доводъ, что черезъ постепенное обновленіе состава палатъ правительственная политика не будетъ терпѣть радикальныхъ перемѣнъ, которыя возможны и даже неизбѣжны при интегральномъ обновленіи. Если по истеченіи 5 или 6 лѣтъ новые общіе выборы принесутъ въ палату большинство съ программой, прямо противоположной программѣ прежняго большинства, то, соотвѣтственно этому, и кабинетъ, дѣйствовавшій ранѣе, долженъ пасть и уступить мѣсто другому кабинету, который будетъ въ дѣлахъ управленія согласоваться съ настроеніемъ новаго парламентскаго большинства. Слѣдовательно, при этихъ условіяхъ все направленіе внутренней и внѣшней политики страны должно будетъ измѣниться радикально и притомъ вдругъ, безъ всякой постепенности. Въ этомъ, очевидно, заключается большое неудобство. Другой доводъ въ пользу частичнаго обновленія тотъ, что при немъ избирательная агитація утрачиваетъ то значеніе, которое она имѣетъ при выборахъ общихъ. При общихъ выборахъ вся страна подвергается избирательной горячкѣ, вся страна находится въ возбужденіи, тогда какъ при выборахъ частичныхъ, особенно если выбывающія части состава палатъ не велики, избирательная агитація ограничивается незначительнымъ пространствомъ нѣсколькихъ департаментовъ или округовъ, вслѣдствіе чего число избирателей не настолько велико, чтобы привести страну въ безпокойство и возбужденіе.

Таковы два повода въ пользу частичнаго обновленія палаты. Но они могутъ быть устранены слѣдующими соображеніями въ пользу интегральнаго обновленія. 1) Если противъ послѣдняго можно возражать въ томъ смыслѣ, что при немъ правительственная политика, если не по всѣмъ, то, по крайней мѣрѣ, по нѣкоторымъ, но зато существеннымъ вопросамъ, должна измѣняться и претерпѣвать крутыя перемѣны въ другую сторону, то противъ частичнаго обновленія

можно привести то, что при такомъ обновленіи правительство не будетъ имѣть твердаго положенія, не будетъ имѣть точки опоры въ палатѣ, а потому не будетъ въ состояніи проводить въ управленіе опредѣленныя начала какой либо общей программы. При частичномъ обновленіи страна никогда не будетъ имѣть полнаго выраженія своего общаго настроенія. Палата въ этомъ случаѣ будетъ состоять изъ лицъ различныхъ эпохъ избранія. Вслѣдствіе этого, въ ней явятся группы и фракціи, которыя будутъ нейтрализовать другъ друга и не дадутъ необходимаго парламентскаго большинства. При такомъ составѣ палатъ достаточно нѣсколькимъ голосамъ перейти съ одной стороны на другую, чтобы вся политика правительства поколебалась и потеряла свои устои. Слѣдовательно, при такомъ составѣ правительство лишается возможности вести опредѣленную программу въ томъ или иномъ направленіи. Если, съ одной стороны, при частичномъ обновленіи палаты правительство не принуждено круто измѣняться, то, съ другой стороны, оно не будетъ въ состояніи опираться на опредѣленное большинство въ палатѣ, которое съ нимъ солидарно, и которое будетъ подсказывать ему мѣры, вызываемыя надобностями страны и данной минуты. 2) Если въ пользу частичнаго обновленія палатъ приводятъ то соображеніе, что избирательная агитація при такомъ обновленіи уменьшается въ своихъ размѣрахъ, что въ противоположность агитаціи, возникающей при интегральномъ обновленіи, она ограничивается извѣстнымъ округомъ или частью территоріи, и что самое число выбывающихъ депутатовъ не настолько велико, чтобы возбуждать въ населеніи интересъ равносильный интересу, возникающему въ немъ при интегральномъ обновленіи состава палаты, то въ пользу послѣдняго можно привести также весьма существенные доводы. Именно избирательная агитація при интегральномъ обновленіи, конечно, будетъ сильнѣе и по пространству и по интенсивности, но зато страна, пережившая ее, затѣмъ будетъ имѣть покой на 4 или 6 лѣтъ и, въ продолженіе этого времени, будетъ поддерживать палату, въ которой она будетъ видѣть полное выраженіе своихъ настроеній, и съ которой она будетъ болѣе или менѣе солидарна. При частичномъ же обновленіи избирательная агитація никогда не прекращается, ибо 1) кандидаты могутъ являться изъ другихъ округовъ и 2) каждая партія, заинтересованная въ проведеніи своихъ кандидатовъ, будетъ агитировать въ пользу ихъ и въ тѣхъ отдѣльныхъ округахъ, на долю которыхъ въ данное время выпали новые выборы, т.-е. агитація партій въ избирательныхъ округахъ при частичномъ обновленіи палатъ будетъ вестись такъ же, какъ и при общихъ выборахъ. Да и та часть страны, которая не участвуетъ въ частичныхъ выборахъ, все-таки

будетъ слѣдить съ интересомъ за ходомъ этихъ выборовъ и ждать съ нетерпѣніемъ ихъ результата, ибо отъ этихъ выборовъ можетъ зависѣть судьба министерства. Опытъ Франціи, по хартіи 1814 года, примѣнявшей частичное обновленіе своей нижней палаты, доказалъ, какъ мало основательности въ томъ предположеніи, что будто бы эта система устраняетъ возбужденіе страны. Что подобная система въ мелкихъ государствахъ, каковы Саксонія и др., дѣйствительно не приводитъ, какъ показываетъ опытъ, къ усиленной агитаціи, объясняется не какъ результатъ частичнаго обновленія и частичныхъ выборовъ, а просто незначительнымъ размѣромъ этихъ государствъ и тѣмъ, что въ этихъ государствахъ, именно по причинѣ ихъ незначительности и малаго значенія въ семьѣ большихъ европейскихъ государствъ, политика не можетъ настолько заинтересовать населеніе, чтобы вызвать какое нибудь необычайное возбужденіе при выборахъ въ палату. Но въ такой странѣ, какъ Франція, относительно которой и по сіе время справедливо выраженіе Токвиля, что французы—„опаснѣйшая страна въ Европѣ, возбуждающая то удивленіе и уваженіе, то состраданіе и страхъ, но никогда равнодушіе“, въ подобной странѣ невозможно придумать такой системы выборовъ, при которой она была бы равнодушна и не приходила бы въ состояніе возбужденія. Герцогъ Брольи-отецъ фигуральнымъ языкомъ выразилъ довольно вѣрную мысль: именно онъ говорилъ, что при системѣ интегральнаго обновленія страна переживаетъ острый кризисъ въ родѣ тифа, послѣ котораго она скоро приходитъ въ состояніе покоя; что же касается до частичнаго обновленія, то при немъ вся страна переживаетъ изнурительную лихорадку (une fièvre lente).

Но во всякомъ случаѣ, та или другая избирательная система не должна разсматриваться съ точки зрѣнія болѣзни народа, отъ которой его слѣдуетъ охранять. Страна не есть больной, требующій ухода. Избирательная агитація, которой прежде такъ боялись, нынѣ уже не возбуждаетъ прежнихъ опасеній и переходитъ въ разрядъ обычныхъ явленій. Такъ что въ странахъ, гдѣ установились конституціонныя учрежденія, эта система не возбуждаетъ подобныхъ взглядовъ на самые выборы. Главный же доводъ въ пользу интегральнаго обновленія тотъ, что при этой системѣ въ палатѣ можетъ образоваться компактное большинство: для цѣлей правительства и управленія интегральное обновленіе и общіе выборы являются лучшимъ подспорьемъ, чѣмъ выборы частичные. Когда министерство знаетъ, что въ продолженіе 4—6 лѣтъ за нимъ обезпечено опредѣленное большинство въ палатѣ, оно спокойно опирается на него и проводитъ свою программу. Притомъ выборы, силою вещей, являются частичными даже при интегральномъ обновленіи. Напр., въ Англіи

нижняя палата имѣетъ 670 депутатовъ, во Франціи—532. Трудно ожидать, чтобы всѣ эти депутаты дожили и остались на своихъ мѣстахъ до срока окончанія ихъ полномочій, чтобы кто нибудь изъ нихъ не умеръ, не вышелъ въ отставку, не принялъ государственной должности и не сложилъ бы съ себя, вслѣдствіе этого, депутатскаго полномочія. Въ этомъ отношеніи любопытны данныя новѣйшаго времени. Французское національное собраніе 1871—1876 года (учредительное собраніе) состояло изъ 768 членовъ. Оно было избрано къ 8 февраля 1871 года и въ теченіе нѣсколькихъ мѣсяцевъ, именно къ іюлю того же года потребовалось произвести 102 дополнительныхъ выборовъ, вслѣдствіе выбытія депутатовъ изъ состава собранія по разнымъ причинамъ.

Такимъ образомъ, естественнымъ путемъ обновленіе палатъ происходитъ частично. Поэтому нѣтъ никакой надобности вводить для того какую нибудь искусственную мѣру, которая къ тому же въ результатѣ порождаетъ ненужныя и даже вредныя измѣненія въ группировкѣ парламентскихъ партій. Если и употреблять искусственныя мѣры, то въ данномъ случаѣ надлежало бы примѣнять такую, которая можетъ способствовать консолидированію партій, а никакъ не такую, которая, такъ сказать, разжижаетъ составъ палаты, вводя въ разъ сложившуюся группировку партій новыя примѣси.

Что касается до дѣйствующаго права, то интегральное обновленіе палатъ должно считаться общимъ правиломъ. Обновленіе частичное является исключеніемъ: его допускаютъ только нѣкоторыя небольшія государства.

III. Разсмотрѣвъ, такимъ образомъ, вопросъ о срокѣ депутатскихъ полномочій, мы должны теперь обратиться къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ правъ, которыя депутатъ получаетъ черезъ свои полномочія. Депутатъ, будучи избранъ избирателями извѣстнаго округа, является представителемъ цѣлой націи. Слѣдовательно, въ своемъ голосованіи и образѣ дѣйствій онъ отвѣчаетъ только передъ палатой и своей совѣстью. Давать же отчетъ передъ своими избирателями депутату приходится лишь при новыхъ выборахъ (буде онъ вновь пожелаетъ баллотироваться). Здѣсь онъ можетъ быть лишенъ своихъ полномочій, или же они могутъ быть продолжены для него на новый срокъ. Но въ теченіе всего срока, на который избрана палата, депутатъ является лицомъ свободнымъ, независимымъ отъ своихъ избирателей и не связаннымъ никакими обязательными инструкціями. Вслѣдствіе этого, во всѣхъ законодательствахъ постановляется, что всѣ обязательныя инструкціи, даваемыя депутатамъ, не имѣютъ обязательной силы (nuls et non avenus), что депутатъ не обязанъ ихъ принимать и ими руководиться.

Затѣмъ депутатъ для безпрепятственнаго отправленія своихъ обязанностей пользуется особою защитою своей личности, т.-е. особыми гарантіями своей *неприкосновенности*.

Подъ именемъ неприкосновенности депутатовъ разумѣется совокупность гарантій, обезпечивающихъ имъ право безпрепятственнаго отправленія ихъ обязанностей, какъ народныхъ представителей въ палатѣ. Для того, чтобы депутатъ могъ отправлять свои обязанности въ качествѣ народнаго представителя въ палатѣ, ему должна быть обезпечена а) свобода слова, слѣдовательно, ближайшимъ образомъ свобода тѣхъ мнѣній, которыя онъ выражаетъ въ палатѣ относительно законопроектовъ, представленныхъ на ея разсмотрѣніе, относительно дѣйствій исполнительной власти, подлежащихъ контролю парламента, относительно предложеній въ палатѣ, дѣлаемыхъ ея членами и т. п. Такимъ образомъ, первый принципъ неприкосновенности депутатовъ заключается въ томъ, что депутатъ неотвѣтственъ за мнѣнія, которыя онъ выражаетъ въ палатѣ при отправленіи своихъ обязанностей; б) если депутату обезпечивается свобода мнѣній, то ему также должна быть обезпечена и свобода участія въ рѣшеніяхъ палаты, которыя она выноситъ по разсмотрѣніи дѣлъ, ей подлежащихъ, т.-е. въ тѣхъ рѣшеніяхъ, которыя постановляются палатой послѣ преній. Слѣдовательно, депутатъ не отвѣчаетъ за подачу голоса за или противъ предложенія; не отвѣчаетъ онъ также и за то, если по разнымъ причинамъ сочтетъ нужнымъ вовсе воздержаться отъ голосованія. Слѣдовательно, свобода мнѣній и голосованія одинаково обезпечивается депутатамъ для лучшаго отправленія ихъ обязанностей. Такое обезпеченіе необходимо еще и въ томъ соображеніи, что дѣйствія палаты, ея засѣданія по общему правилу публичны, слѣдовательно, депутаты находятся подъ контролемъ общественнаго мнѣнія и своихъ избирателей. Далѣе, тайная подача голосовъ въ палатѣ допускается въ исключительныхъ случаяхъ: голосованіе по общему правилу происходитъ путемъ открытой подачи голосовъ для того, чтобы депутаты вообще отправляли свои обязанности подъ контролемъ общества. Слѣдовательно, гласность и контроль являются достаточной гарантіею противъ злоупотребленія свободой слова.

Но если въ силу этихъ соображеній депутатамъ обезпечивается свобода мнѣній и дѣйствій въ указанныхъ предѣлахъ для отправленія ими своихъ обязанностей, то ясно, что свобода эта должна имѣть границы, опредѣляемыя самою цѣлью той неприкосновенности, которая охраняетъ депутата. Такъ какъ она дается ради лучшаго исполненія депутатскихъ обязанностей, то, слѣдовательно, всѣ дѣйствія депутатовъ, переходящія за предѣлы ихъ обязанностей,

или не вызываемыя непосредственно ими, не могутъ считаться поступками непреслѣдуемыми и ненаказуемыми, если таковые поступки наказуемы вообще. Сюда относятся прежде всего бранныя и укорительныя слова, обращенныя къ сотоварищамъ по палатѣ или къ органамъ правительства, а тѣмъ болѣе оскорбленіе главы государства. Относительно поступковъ этого рода никакой парламентскій уставъ не гарантируетъ депутатамъ свободы слова, ибо свобода слова—не свобода брани и неприличныхъ выраженій. Относительно такихъ дѣйствій, которыя выходятъ за предѣлы обсужденія, предоставленнаго палатамъ, за предѣлы тѣхъ мнѣній, которыя могутъ высказываться въ палатѣ по поводу разныхъ вопросовъ, имѣющихъ легальный характеръ и по объему своему поставленныхъ въ границы строгой законности, относительно всѣхъ такихъ дѣйствій, каковы, напр., противозаконныя воззванія, противозаконныя предложенія и дѣйствія, дѣлаемыя въ палатѣ, и т. п. свобода депутатамъ не гарантируется: всѣ такія дѣйствія депутаты не могутъ совершить безнаказанно, даже при условіи полной неприкосновенности, которою они пользуются въ своей средѣ.

Существо гарантій, предоставленныхъ депутатамъ, заключается, слѣдовательно, не въ томъ, что свобода неприкосновенныхъ депутатовъ безпредѣльна. Существенно важная гарантія, которой пользуются депутаты, заключается въ томъ, что за дѣйствія противозаконныя, совершенныя депутатами при отправленіи своихъ обязанностей, они могутъ быть привлечены къ отвѣтственности не иначе, какъ по согласію на то палаты и по ея постановленію. Слѣдовательно, депутаты гарантируются отъ мѣръ, которыя могли бы быть приняты противъ нихъ дѣйствіями властей, стоящихъ внѣ палаты; ближайшимъ образомъ они гарантируются отъ преслѣдованій администраціи, которая, въ силу вышеуказаннаго, не можетъ примѣнить принудительныя средства противъ депутата за дѣйствія, совершенныя имъ въ палатѣ въ качествѣ народнаго представителя. Относительно этихъ дѣйствій депутаты, ближайшимъ образомъ, подчинены дисциплинарному уставу палаты. Каждая палата должна выработать особый уставъ парламентскаго дѣлопроизводства, въ которомъ сверхъ правилъ относительно голосованія, преній и условій предварительнаго разсмотрѣнія законопроектовъ, заключаются также и дисциплинарныя мѣры, принимаемыя противъ депутатовъ, уклоняющихся отъ общихъ правилъ того порядка, который установленъ для данной палаты. Палата въ силу этого устава имѣетъ право подвергать своихъ членовъ дисциплинарнымъ взысканіямъ: выговору, удаленію изъ палаты на срокъ и т. д. Но независимо отъ этого, палата въ случаѣ надобности за дѣйствія депутата, содержащія въ себѣ признаки престу-

пленія, можетъ предать его обыкновенному уголовному суду, но не иначе, какъ по особому объ этомъ постановленію. Такимъ образомъ, депутатъ, вступая въ палату для отправленія своихъ обязанностей, находится въ подчиненіи ея дисциплинарной власти и, сверхъ того, можетъ быть преданъ суду за противозаконныя дѣйствія въ стѣнахъ палаты.

Таково ближайшее опредѣленіе неприкосновенности депутатовъ. Но эти привилегіи распространяются и на такія дѣйствія депутата, которыя содержатъ признаки обыкновенныхъ проступковъ и преступленій, и которыя совершены депутатомъ не при отправленіи своихъ обязанностей. Депутатъ можетъ совершить преступленіе или проступокъ, которые подлежатъ опредѣленію общаго уголовнаго законодательства и которые подлежатъ вѣдѣнію обыкновенныхъ судовъ. Напр., въ случаѣ кражи, учиненной депутатомъ, послѣдній не судится судомъ палаты, а дѣло передается на разсмотрѣніе обыкновенныхъ судовъ по принадлежности. Допуская предположительно, что и депутаты могутъ совершать разныя преступленія, было бы, однако, весьма опасно, съ точки зрѣнія независимости палаты и отдѣльныхъ депутатовъ, если бы привлеченіе послѣднихъ къ отвѣтственности было предоставлено обыкновенному судебному персоналу, особенно въ то время, когда палаты находятся въ сборѣ. Относительно привлеченія къ судебному слѣдствію и предварительнаго заарестованія лицъ, подозрѣваемыхъ въ преступленіяхъ, возможны ошибки, которыя иногда объясняются разными соображеніями, и часто, въ противность логикѣ, бываютъ вольными. Возможно представить себѣ такой случай, что, напр., депутатъ, готовящійся произнести въ оппозиціонномъ духѣ рѣчь, привлекается прокурорскимъ надзоромъ или органомъ администраціи по обвиненію, положимъ, въ преступленіи и арестуется. Начинается слѣдствіе, которое тянется, какъ разъ столько времени, сколько нужно, чтобы арестованный депутатъ пропустилъ сессію палаты. Въ результатѣ такой вольной ошибки получается то, что опасный противникъ даннаго кабинета удаляется.

Въ виду такихъ возможностей, по общему правилу, постановляется, что во время сбора палатъ ни одинъ депутатъ не можетъ быть привлеченъ къ слѣдствію и арестованъ иначе, какъ съ разрѣшенія и по постановленію палаты. Понятно, если палата убѣждается въ виновности депутата на основаніи представленныхъ ей доказательствъ учиненнаго имъ убійства, кражи и т. п., она безъ затрудненія даетъ разрѣшеніе подвергнуть провинившагося депутата слѣдствію и даже арестовать его; но если палата убѣждается, что обвиненіе, представленное противъ депутата, шатко, что за нимъ стоятъ политическіе

мотивы, она отказываетъ суду и администраціи въ просимомъ разрѣшеніи. Въ тѣхъ же случаяхъ, когда депутатъ застигнутъ на мѣстѣ преступленія, en flagrant délit, онъ можетъ быть арестованъ немедленно, какъ и всякое другое лицо. Депутатскія привилегіи не даютъ ему права безусловно освобождать себя отъ дѣйствія общихъ уголовныхъ и гражданскихъ законовъ. Но относительно дальнѣйшей процедуры, имѣющей быть по поводу арестованнаго на мѣстѣ преступленія депутата, должно быть испрошено согласіе палаты. Въ тѣхъ случаяхъ, когда палаты не находятся въ сборѣ, когда депутатъ учинитъ преступленіе, напр., въ вакаціонное время, онъ можетъ быть привлеченъ къ слѣдствію и суду, но съ тѣмъ, чтобы тотчасъ послѣ сбора палаты до ея свѣдѣнія были доведены всѣ мѣры, принятыя противъ депутата, для того, чтобы она могла обсудить ихъ правильность.

Такимъ образомъ, всѣми этими условіями обезпечивается неприкосновенность не только отдѣльныхъ депутатовъ, но черезъ нихъ и всей палаты для лучшаго и безпрепятственнаго отправленія ею своихъ обязанностей.

IV. Депутаты пользуются иногда правомъ на вознагражденіе за отправленіе своихъ обязанностей. Это право и въ принципѣ является спорнымъ и примѣняется далеко не во всѣхъ государствахъ. Въ Англіи, напр., депутаты не пользуются вознагражденіемъ, хотя первоначально, въ XIII и XIV столѣтіяхъ, при развитіи англійскаго парламента, ближайшимъ образомъ при первоначальномъ развитіи палаты общинъ, депутаты, посылаемые городами, пользовались отъ нихъ содержаніемъ, т.-е. имъ выдавались 1) извѣстная сумма на путевыя издержки въ то мѣсто, гдѣ собирался парламентъ, 2) суточныя, т.-е. средства для содержанія себя во время засѣданія парламента (проѣсти). Это содержаніе падало на тѣ общины, которыя посылали депутатовъ. До нашего времени сохранились любопытные документы отъ XIII и XIV ст. о торгѣ общинъ съ своими депутатами. Экономныя общины выговаривали себѣ, напр., условіе, чтобы посылаемый ими депутатъ не съѣдалъ болѣе полбоченка сельдей въ недѣлю и т. п. При тогдашней бѣдности городовъ и общинъ, сумма, предназначавшаяся на содержаніе депутата, была для нихъ настолько тяжела, что нѣкоторые города и общины отказывались отъ чести посылать депутатовъ въ парламентъ и покорнѣйше просили короля освободить ихъ отъ посылки депутатовъ, ибо послѣдніе слишкомъ дорого обходятся. Потомъ, когда развилось значеніе палаты общинъ, мѣстечки стали продаваться и города стали брать большія деньги за мѣсто въ парламентѣ. До 1832 года депутатскія мѣста находились въ рукахъ поземельной аристократіи, съ которой отчасти конку-

рировала денежная аристократія въ лицѣ набобовъ. Понятно, что лица, принадлежавшія къ этимъ классамъ общества, не нуждались въ какомъ либо вознагражденіи за исполненіе обязанностей депутата. Законъ 1832 и 1867 годовъ фактически оставилъ право представительства въ рукахъ болѣе или менѣе зажиточныхъ классовъ. Сверхъ того, при тѣхъ условіяхъ процедуры самыхъ выборовъ, о которыхъ мы говорили выше, получать депутатскія мѣста могли только люди зажиточные, такъ какъ для выборовъ требовались большія издержки. Вслѣдствіе этого, въ Англіи не только не установлено вознагражденіе депутатамъ, но отъ нихъ самихъ требуются издержки по выборамъ и по отправленію ихъ обязанностей въ Вестминстерѣ, т.-е. во время засѣданія парламента.

На другомъ основаніи въ этомъ отношеніи стоитъ французское законодательство. Послѣ провозглашенія suffrage universel, особенно же, когда въ 1848 году была провозглашена прямая и всеобщая подача голосовъ, какъ естественное слѣдствіе такого провозглашенія должна была явиться и мысль о вознагражденіи депутатовъ. Цѣль прямой и всеобщей подачи голосовъ заключается въ томъ, что избирательное право должно распространиться на всѣхъ граждански правоспособныхъ гражданъ. Отсюда слѣдуетъ, что каждый гражданинъ можетъ быть избранъ, иначе прямая и всеобщая подача голосовъ не достигла бы своего назначенія, своей цѣли. А разъ допускается возможность избранія въ депутаты каждаго гражданина, необходимо допустить и возможность такого случая, когда въ депутаты будетъ избрано лицо, пользующееся авторитетомъ въ округѣ, который его избираетъ, но матеріально плохо обезпеченное или даже бѣдное. Вслѣдствіе этого, законъ 1849 года устанавливаетъ содержаніе депутатамъ, и притомъ условія вознагражденія обставляются въ законѣ строгими и точными формами: 1) содержаніе, узаконяемое французскимъ законодательствомъ, есть не только вознагражденіе за путевыя издержки и проѣсти во время сессіи палаты, но оно является какъ бы опредѣленнымъ жалованьемъ, даваемымъ изъ государственнаго казначейства; 2) законъ 1849 года, сверхъ того, опредѣляетъ, что никто изъ депутатовъ не можетъ отказаться отъ назначеннаго ему по закону содержанія. Правило это имѣетъ логическія основанія. Конечно, богатые депутаты не нуждаются въ довольно скромномъ по размѣрамъ жалованьѣ депутата національнаго собранія; но, дозволивъ лицамъ богатымъ отказываться отъ вознагражденія, законъ поставилъ бы тѣмъ въ неловкое положеніе незажиточныхъ депутатовъ, которые не могутъ обойтись безъ такого вознагражденія. Вслѣдствіе этого, законъ и опредѣляетъ, что никто изъ депутатовъ

не можетъ отказываться отъ выдаваемаго изъ государственнаго казначейства вознагражденія за отправленіе депутатскихъ обязанностей.

Этотъ принципъ не былъ принятъ въ Германіи при примѣненіи здѣсь прямой и всеобщей подачи голосовъ къ имперскимъ федеральнымъ выборамъ (федеральная конституція была выработана еще въ 1867 году). Въ учредительномъ рейхстагѣ былъ проведенъ законъ о прямой и всеобщей подачѣ голосовъ, внесенный Бисмаркомъ отъ имени союзныхъ правительствъ. Но въ этомъ предложеніи, гдѣ говорилось о прямой и всеобщей подачѣ голосовъ, не было ни слова упомянуто о вознагражденіи депутатовъ, не только въ видѣ жалованья, но и въ смыслѣ вознагражденія за путевыя издержки и проѣсти (Diäten) во время сессіи рейхстага. Пробѣлъ этотъ былъ вскорѣ замѣченъ однимъ ветераномъ демократической партіи, уцѣлѣвшимъ съ 1848 года, именно депутатомъ Вальдекомъ, который внесъ предложеніе о томъ, чтобы депутатамъ было назначено содержаніе, согласно демократическому началу всеобщей и прямой подачи голосовъ. Дѣйствительно, разъ вводилась всеобщая и прямая подача голосовъ, необходимо было принять и ея логическое послѣдствіе, т.-е. вознагражденіе депутатовъ. Предложеніе Вальдека было принято сочувственно и прошло въ рейхстагѣ; но отъ конференціи союзныхъ правительствъ (впослѣдствіи союзнаго совѣта—Bundesrath) былъ полученъ отвѣтъ въ томъ смыслѣ, что предварительно нужно испытать, какія послѣдствія могутъ получиться отъ всеобщей и прямой подачи голосовъ, а потомъ уже можно перейти къ разсмотрѣнію и обсужденію вопроса о вознагражденіи депутатовъ (очевидно, что такая предусмотрительность членовъ конференціи была въ связи съ нѣкоторымъ страхомъ передъ всеобщей подачей голосовъ и передъ грозными результатами, которые отъ нея ожидались). Такимъ образомъ, предложеніе депутата Вальдека было отклонено. Онъ внесъ его въ слѣдующую сессію рейхстага, гдѣ оно также потерпѣло крушеніе. Вальдекъ умеръ, завѣщавъ своимъ товарищамъ вносить это предложеніе въ каждую сессію, и его проектъ часто предлагался. Въ 1884 г. это предложеніе принято въ рейхстагѣ большинствомъ 188 голосовъ противъ 90, но такъ какъ для изданія союзныхъ законовъ требуется согласіе рейхстага и союзнаго совѣта (Bundesrath), то есть основаніе думать, что и теперь предложеніе о вознагражденіи депутатовъ, принятое въ рейхстагѣ, будетъ отвергнуто союзнымъ совѣтомъ.

Неназначеніе содержанія депутатамъ является косвеннымъ ограниченіемъ всеобщей и прямой подачи голосовъ, которая введена для германскихъ союзныхъ выборовъ, т.-е. германскій избирательный законъ ограничиваетъ избирательное право не въ началѣ, а въ

концѣ: избирателями могутъ быть всѣ, а фактически избранными въ депутаты могутъ быть только тѣ лица, которыя имѣютъ настолько матеріально обезпеченное положеніе, что могутъ оторваться отъ своихъ обычныхъ занятій и удѣлить часть времени и средствъ для участія въ засѣданіяхъ рейхстага. Словомъ сказать, отсутствіе вознагражденія депутатамъ рейхстага равносильно устраненію изъ его состава всѣхъ лицъ, недостаточно зажиточныхъ.

Было бы весьма полезно фактически провѣрить справедливость этого положенія, т.-е. того, насколько отсутствіе вознагражденія въ дѣйствительности ограничиваетъ кругъ депутатовъ; но статистическія данныя въ этомъ случаѣ немыслимы, ибо пришлось бы считать лицъ, которыя въ виду безвозмездности отправленія депутатскихъ обязанностей и своей бѣдности даже и не пытались ставить своей кандидатуры, что очевидно невозможно. Тутъ возможны только гадательныя предположенія. Но, судя по послѣднимъ выборамъ въ германскій рейхстагъ, когда въ него явилась значительная группа соціалистовъ—людей, въ большинствѣ случаевъ живущихъ трудовыми средствами—можно думать, что ограниченіе круга депутатовъ, вытекающее изъ отсутствія вознагражденія, не возымѣло особенной силы. Вообще судить о результатахъ этого ограниченія въ настоящее время почти невозможно.

Что же касается французскаго законодательства, то, какъ извѣстно, постановленіе его о вознагражденіи депутатовъ не дало никакихъ особенныхъ результатовъ въ смыслѣ какой нибудь политической опасности, ибо фондъ народнаго представительства во Франціи въ общемъ составѣ всѣхъ палатъ, которыя смѣнялись во Франціи, являлся принадлежащимъ, по крайней мѣрѣ, въ своемъ большинствѣ, къ зажиточнымъ и, слѣдовательно, умѣреннымъ классамъ населенія. Группы радикаловъ, непримиримыхъ, болѣе или менѣе незначительны, ибо и въ самой странѣ крайнія мнѣнія не имѣютъ большинства. Только незначительная часть населенія можетъ стоять на сторонѣ этихъ мнѣній, по крайней мѣрѣ, до тѣхъ поръ, пока они считаются крайними. Такимъ образомъ, можно признать справедливымъ то положеніе, что результатъ выборовъ—будутъ ли пользоваться депутаты вознагражденіемъ, или обойдутся безъ него—въ обоихъ случаяхъ приблизительно будетъ одинъ и тотъ же.

V. Кромѣ правъ, которыми пользуются депутаты при отправленіи своихъ обязанностей, на нихъ возлагаются и опредѣленныя обязанности. За исключеніемъ Франціи и нѣкоторыхъ другихъ государствъ, депутаты, приступая къ отправленію своихъ обязанностей, принимаютъ конституціонную присягу. Принесеніе этой присяги возможно только въ тѣхъ государствахъ, которыя не переживали глубокихъ

потрясеній и частыхъ и рѣзкихъ перемѣнъ формъ правленія. Принесеніе политической присяги во Франціи, напр., было бы немыслимо въ настоящее время въ виду разнообразныхъ политическихъ партій, принципіально расходящихся другъ съ другомъ, которыя думаютъ не столько о законной оппозиціи существующему управленію, сколько объ измѣненіи самой формы государственнаго устройства, и притомъ каждая на свой образецъ [1]). Вслѣдствіе этого, нынѣшнее законодательство Франціи не требуетъ отъ депутатовъ принесенія политической присяги, разсчитывая на то, что фактически республика, провозглашенная конституціонными законами, перейдетъ въ общее сознаніе и будетъ признана и партіями, не принадлежащими къ числу ея сторонниковъ. Но въ государствахъ, гдѣ политическія учрежденія сложились исторически, гдѣ вопросъ объ измѣненіи формы правленія если поднимается, то лишь незначительнымъ меньшинствомъ націи, тамъ принесеніе конституціонной присяги депутатами имѣетъ существенное основаніе, ибо этимъ какъ бы еще болѣе закрѣпляется личная связь каждаго депутата съ тѣмъ государственнымъ устройствомъ, въ условіяхъ котораго онъ призванъ дѣйствовать. На этомъ основаніи конституціонная присяга требуется и въ Англіи. Здѣсь каждый депутатъ, вступающій въ нижнюю палату, обязанъ принимать присягу. Исторія англійской конституціонной присяги является довольно сложною. Первоначально депутатская присяга была какъ бы воспроизведеніемъ и повтореніемъ общей подданнической присяги, которая примѣнялась въ троякой формѣ: 1) въ видѣ общеподданнической присяги (of allegiance), 2) въ видѣ супремативной присяги (of supremacy), т.-е. присяги на признаніе короля главою англиканской церкви, и 3) въ видѣ присяги на отреченія отъ авторитета другой церковной власти (of abjuration). Эта послѣдняя присяга имѣла очень важное значеніе, ибо ею устранялись отъ участія въ парламентѣ какъ католики, такъ и диссиденты.

Введеніе въ присягу, которую принимали члены англійскаго парламента, элемента религіознаго въ этой формѣ устраняло отъ депутатскаго званія лицъ хотя и христіанскихъ вѣроисповѣданій, но не принадлежащихъ къ господствующей или, лучше сказать, къ государственной церкви. Слѣдовательно, не только католики, но и всѣ диссиденты, т.-е. лица, принадлежащія также къ протестантской церкви, но признающіяся за сектантовъ, каковы квакеры и методисты, были одинаково устранены отъ депутатскихъ полномочій. Само собою разумѣется, что лица нехристіанскихъ исповѣданій также устранялись отъ принятія на себя депутатскихъ полномочій

---

[1]) См. стр. 134 этого курса.

въ виду того, что установленная присяга приносилась надъ евангеліемъ. Слѣдовательно, лица, не принадлежавшія къ христіанской церкви, устранялись наравнѣ съ другими лицами.

Политическая эмансипація лицъ, не принадлежащихъ къ господствующей церкви, шла постепенно и продолжалась довольно долго, такъ что, напр., католики были допущены къ занятію депутатскихъ мѣстъ только въ 1829 году въ силу билля, который былъ проведенъ Робертомъ Пилемъ. Вмѣстѣ съ эмансипаціею католиковъ должна была видоизмѣниться и формула присяги, которая, вслѣдствіе этого, была приноровлена ко всѣмъ христіанскимъ вѣроисповѣданіямъ. Но видоизмѣненная присяга попрежнему закрывала доступъ въ парламентъ нехристіанамъ. Но вскорѣ и это затрудненіе было устранено, вслѣдствіе многократнаго избранія въ депутаты лицъ еврейскаго исповѣданія. Именно, лондонское Сити (часть города, населенная по преимуществу купцами, негоціантами, банкирами и др. представителями богатой буржуазіи) избирало Саломонса и Ротшильда—лицъ еврейскаго исповѣданія. Первоначально, однако, парламентъ не соглашался допускать ихъ къ занятію депутатскихъ мѣстъ на томъ основаніи, что присяга должна приноситься депутатами согласно истинной христіанской вѣрѣ, что, очевидно, было невозможно для этихъ лицъ. Вслѣдствіе этого, выборы Саломонса и Ротшильда долгое время оставались безъ послѣдствій. Но, наконецъ, и эти лица были допущены къ занятію депутатскихъ мѣстъ, и, вслѣдствіе этого, формула присяги, приносимой депутатами, была вновь видоизмѣнена, именно: послѣ обѣщанія честно и добросовѣстно исполнять свои обязанности слѣдовало выраженіе: „въ чемъ да поможетъ мнѣ Богъ“, при чемъ эта формула сдѣлана общеобязательной. Слѣдовательно, всѣ лица, признающія бытіе Божіе, хотя бы они принадлежали къ разнымъ исповѣданіямъ, могли принимать эту общую присягу и этимъ путемъ получать доступъ въ парламентъ. Но въ послѣднее время возникло новое затрудненіе вслѣдствіе инцидента Брадло. Онъ отказался принести присягу, такъ какъ не признавалъ бытія Божія. Но, открыто объявляя себя атеистомъ, Брадло вмѣстѣ съ тѣмъ настаивалъ на своемъ правѣ занимать депутатское мѣсто, въ силу избранія, давшаго ему депутатскія полномочія. Нижняя палата рѣшила не допускать его въ свой составъ. Тогда Брадло объявилъ, что онъ готовъ принять установленную присягу по установленной формѣ, но что сама присяга для него безразлична. Нижняя палата усмотрѣла въ этомъ новое оскорбленіе со стороны Брадло своимъ религіознымъ вѣрованіямъ. Брадло былъ выведенъ изъ залы засѣданія послѣ того, какъ палатскій экзекуторъ возложилъ на него руку, т.-е. послѣ оказанія сопротивленія и т. д.

Но такіе вопросы, какъ вопросъ о депутатской присягѣ, принципіальны и не могутъ потому разрѣшаться случаями въ родѣ приведеннаго. Поэтому Гладстонъ внесъ предложеніе объ измѣненіи самой формулы присяги и притомъ съ тѣмъ, чтобы присяга для лицъ, не желающихъ приносить ее, была замѣнена торжественнымъ обѣщаніемъ, что было бы весьма удобно для нѣкоторыхъ протестантскихъ сектъ, каковы, напр., квакеры, которые не признаютъ присяги въ разсужденіи святости имени Божія и на основаніи словъ Спасителя: „не клянитеся всяко и пр.“, исполняемыхъ ими буквально. Въ формулѣ присяги, приносимой президентомъ Сѣв.-Амер.-Соед. Штатовъ, если онъ принадлежитъ къ церкви, не признающей присяги, напр., если онъ квакеръ или методистъ, происходитъ измѣненіе въ томъ смыслѣ, что она замѣняется торжественнымъ удостовѣреніемъ. Это торжественное удостовѣреніе, по мысли Гладстона, могло бы быть распространено и на лицъ, которымъ чужды религіозные интересы, или которые относятся къ нимъ индифферентно. Гладстонъ заявилъ, что самъ онъ принадлежитъ къ лицамъ глубоко вѣрующимъ (что стоитъ внѣ всякаго сомнѣнія; къ тому же и первое его сочиненіе было написано на тему объ отношеніи церкви къ государству). Затѣмъ Гладстонъ доказывалъ, что съ точки зрѣнія святости присяги было бы не тактично установить такую формулу присяги, которая требовала бы лицемѣрнаго признанія религіозныхъ догматовъ со стороны лицъ или равнодушныхъ къ религіознымъ вопросамъ, или невѣрующихъ, и что въ положеніи Брадло находится много лицъ, засѣдающихъ въ нижней палатѣ. Но, несмотря на эти аргументы, палата не приняла предложенія Гладстона и вопросъ о присягѣ остается неразрѣшеннымъ въ Англіи и по сіе время. На этомъ пунктѣ и остановилась пока распря парламента, вызванная инцидентомъ Брадло, которую слѣдуетъ считать скорѣе устраненной, чѣмъ разрѣшенной.

Другія конституціи сами установляютъ формулу конституціонной присяги, таковы конституціи Нидерландовъ, Виртемберга и многихъ другихъ государствъ, при чемъ эта присяга имѣетъ общій религіозный характеръ, т.-е. она можетъ быть принимаема лицами и нехристіанскихъ исповѣданій. Такой характеръ ея тѣмъ болѣе является необходимымъ, что религіозная равноправность установлена для всѣхъ исповѣданій и сектъ въ томъ смыслѣ, что принадлежность къ той или другой религіи не можетъ служить препятствіемъ къ занятію государственныхъ должностей. Слѣдовательно, присяга, гдѣ она существуетъ, должна быть формулирована въ такомъ видѣ, чтобы ее могли произнести лица всѣхъ вѣроисповѣданій.

Затѣмъ, на депутатовъ возлагается обязанность присутствовать на засѣданіяхъ палаты, т.-е. къ назначенному сроку прибыть въ то

мѣсто, гдѣ собранъ парламентъ, и являться на его засѣданія, причемъ разрѣшеніе отпусковъ предоставляется палатѣ, а равно и принятіе отставки депутатовъ въ случаѣ ихъ болѣзни или другихъ причинъ; всѣ такіе случаи предоставляются на разсмотрѣніе и разрѣшеніе палаты. Но соблюденіе этого правила практически неосуществимо, и это служитъ причиной установленія во всѣхъ государствахъ довольно низкаго quorum'а численнаго состава палатъ, который требуется для законности ихъ засѣданій. Въ большинствѣ государствъ засѣданія считаются состоявшимися, если явилось абсолютное большинство всѣхъ членовъ палаты, т.-е., если въ засѣданіи присутствуютъ по крайней мѣрѣ $^1/_2$ всѣхъ депутатовъ$+1$. Въ англійской же палатѣ общинъ, для законности ея засѣданій, требуется присутствіе всего 40 человѣкъ. Это правило нельзя объяснить ничѣмъ инымъ, какъ историческимъ обычаемъ, ибо никакого разумнаго основанія для него пріискать нельзя; напротивъ, правило это, являющееся поощреніемъ лѣни въ дѣлѣ посѣщенія депутатами парламентскихъ засѣданій, вредно отзывается на ходѣ парламентскихъ дѣлъ, и въ самой Англіи часто жалуются на то, что засѣданія, на очереди которыхъ стоитъ разсмотрѣніе важныхъ государственныхъ дѣлъ, посѣщаются лишь немногими депутатами, тогда какъ палата бываетъ переполнена, когда готовятся препирательства по какому-нибудь личному вопросу. При такомъ отношеніи къ общественнымъ дѣламъ большинства англійскихъ депутатовъ, очевидно, черная, практическая работа лежитъ на сравнительно небольшой группѣ коммонеровъ, которые и берутъ на себя массу всевозможныхъ работъ.

На континентѣ Европы въ этомъ отношеніи предъявляются болѣе строгія требованія, что достигается, главнымъ образомъ, требованіемъ болѣе высокаго quorum'а, опредѣляющаго законность засѣданій парламента. Иначе сказать, на континентѣ Европы установлено правило, что если нѣтъ въ наличности требуемаго по закону числа депутатовъ, то засѣданіе палаты считается незаконнымъ. Такая мѣра, какъ установленіе болѣе или менѣе высокаго quorum'а, весьма существенна и вполнѣ логична: отъ того, кто избранъ въ депутаты, можно требовать, чтобы онъ исполнялъ возложенныя на него обязанности; объявленіе, при нарушеніи установленнаго quorum'а, засѣданія незаконнымъ является, такимъ образомъ, косвеннымъ побужденіемъ для депутатовъ посѣщать парламентскія засѣданія. Затѣмъ, депутаты, не посѣщавшіе безъ законныхъ причинъ извѣстнаго числа засѣданій, считаются сложившими съ себѣ полномочія и т. д.

ОТДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

Компетенція палатъ.

ГЛАВА I.

Особенныя права.

Мы разсмотрѣли права и обязанности отдѣльныхъ депутатовъ. Теперь мы обратимся къ разсмотрѣнію правъ и обязанностей палаты въ цѣломъ ея составѣ. При семъ подлежащіе нашему разсмотрѣнію предметы мы раздѣлимъ на двѣ части или отдѣла: въ одномъ отдѣлѣ мы разсмотримъ собственно компетенцію палатъ, какъ органа государственной власти, а въ другомъ — порядокъ дѣйствій палаты, т.-е. устройство, организацію и дѣлопроизводство палаты.

I. Что касается компетенціи палатъ, то, опредѣляя ее, мы должны имѣть въ виду тѣ общія цѣли, для которыхъ установляется и организуется народное представительство. Оно, какъ увидимъ ниже, установляется для обезпеченія народонаселенію извѣстной доли и извѣстнаго способа участія въ законодательствѣ, въ дѣлахъ финансовыхъ, въ контролѣ надъ администраціею и въ защитѣ извѣстныхъ общихъ правъ, признанныхъ и гарантированныхъ конституціею для всѣхъ подданныхъ даннаго государства. Эта схема можетъ дать понятіе объ общемъ кругѣ дѣлъ, которыя подлежатъ вѣдѣнію палатъ. Но прежде, чѣмъ разсматривать отдѣльные предметы, входящіе въ кругъ этой компетенціи, мы должны остановиться на разсмотрѣніи одного общаго вопроса, связаннаго съ принципомъ самой организаціи народнаго представительства.

Народное представительство, какъ намъ извѣстно, можетъ быть организовано въ двоякой формѣ: 1) въ формѣ однопалатной и 2) въ формѣ двупалатной системы. Такъ какъ большинство европейскихъ государствъ принимаетъ двупалатную систему, то естественно обратиться къ разсмотрѣнію того отношенія, въ которомъ находится каждая изъ двухъ палатъ къ тому общему кругу дѣлъ, который подлежитъ вѣдѣнію и разрѣшенію палатъ.

Въ этомъ отношеніи обѣ палаты (нижняя и верхняя) являются равноправными членами народнаго представительства. Слѣдовательно, обѣ палаты обладаютъ одинаковымъ правомъ относительно общаго

контроля надъ администрацiею, относительно защиты гарантированныхъ правъ гражданъ и т. п. Въ этомъ смыслѣ обѣ палаты являются коллегiями или собранiями, обсуждающими и рѣшающими предоставленные ихъ вѣдѣнiю вопросы, отдѣльно; но при этомъ каждое рѣшенiе парламента должно быть результатомъ соглашенiя обѣихъ палатъ. Вслѣдствiе этого, обѣ палаты должны дѣйствовать 1) одновременно и 2) въ указанномъ выше смыслѣ совмѣстно, хотя разсмотрѣнiе и рѣшенiе дѣлъ происходитъ и постановляется каждой палатой отдѣльно. Естественнымъ послѣдствiемъ этого является то, что одна палата не можетъ быть созвана безъ другой. Это правило установилось въ Англiи конституцiонной практикой. Первоначально въ Англiи большой королевскiй совѣтъ, commune consilium, состоялъ, какъ мы видѣли, изъ прелатовъ, бароновъ и членовъ королевской курiи, curia regis [1]). Онъ имѣлъ значенiе нацiональнаго совѣта, съ которымъ король совѣщался по всѣмъ дѣламъ внутренняго управленiя и внѣшнихъ сношенiй. Этотъ совѣтъ задолго до появленiя первыхъ зачатковъ народнаго представительства, т.-е. задолго до представительства отъ графствъ и городовъ, уже носилъ названiе парламента. Въ первый разъ оно упоминается подъ 1246 годомъ у Матвѣя Парижскаго, который говоритъ, что король Генрихъ созвалъ парламентъ. Представители отъ графствъ и городовъ вводятся въ парламентъ позднѣе, именно при Симонѣ Монфортскомъ въ 1265 г. При Эдуардѣ I народное представительство созывается въ формѣ commune consilium'a, и только подъ конецъ царствованiя этого короля, именно въ 1295 г. представительство отъ графствъ и городовъ вводится въ общее народное представительство какъ его интегральная часть. Въ парламентахъ 1295, 1296 гг. и парламентахъ позднѣйшихъ мы видимъ совмѣстное участiе, какъ представителей отъ графствъ и городовъ, такъ прелатовъ и бароновъ. Только въ XIV ст. произошло раздѣленiе лордовъ и прелатовъ, образовавшихъ верхнюю палату, отъ коммонеровъ, или представителей отъ графствъ и городовъ, которые вошли въ составъ нижней палаты [2]). Но не слѣдуетъ думать, что черезъ это парламентъ раздѣлился въ своемъ существѣ: обѣ палаты одинаково носили названiе парламента. Формальное его названiе было таково: „лорды духовные и свѣтскiе и общины, собранные въ парламентѣ"; изъ этого ясно, что обѣ палаты разсматривались какъ одно нераздѣльное учрежденiе, и такой взглядъ утвердился многолѣтнею практикою. Такъ, когда въ 1640 году король Карлъ I хотѣлъ созвать однихъ лордовъ и прелатовъ для обсужденiя

---

[1]) См. стр. 199.

[2]) См. стр. 200.

возникшихъ внутреннихъ усложненій, то лорды и прелаты объявили себя некомпетентными рѣшать эти дѣла не въ общемъ составѣ парламента.

II. Англійская парламентская практика перешла и на континентъ Европы въ томъ смыслѣ, что и здѣсь установилось правило, по которому одна палата не можетъ быть созвана безъ другой. Исключеніе изъ этого правила является только въ томъ случаѣ, если, по конституціи, верхней палатѣ предоставляются судебныя права. Для отправленія правосудія, т.-е. ближайшимъ образомъ для сужденія по поводу обвиненій, вчиненныхъ противъ министровъ, верхняя палата, въ качествѣ особаго судилища, можетъ отправлять свои обязанности и безъ нижней палаты. Такъ, французскій и итальянскій сенаты могутъ отправлять свои судебныя обязанности и безъ созыва палаты депутатовъ. Но это единственный случай, когда одна палата можетъ засѣдать безъ другой.

Однако, совмѣстность ихъ созыва и совмѣстность ихъ сессій не устраняетъ отдѣльности ихъ обсужденій и рѣшеній: каждая палата обсуждаетъ дѣла особо и отдѣльно. Но изъ этого правила имѣются извѣстныя исключенія: 1) при открытіи сессіи королемъ обѣ палаты соединяются, при чемъ нижняя палата приглашается въ верхнюю, гдѣ король или его коммиссары открываютъ сессію тронною рѣчью [1]); 2) обѣ палаты въ соединенномъ засѣданіи принимаютъ присягу въ вѣрности конституціи и королю, а также и регенту, гдѣ такая присяга установлена; 3) палаты въ соединенномъ засѣданіи избираютъ регента и опекуна, если по конституціи имъ предоставляется такое право (такова бельгійская конституція) [2]).

Во Франціи соединенное собраніе палатъ образуется: 1) для выбора президента республики по истеченіи его полномочій или по случаю его смерти или отставки; 2) для ревизіи конституціи; послѣ того, какъ вопросъ о ней обсужденъ въ отдѣльныхъ засѣданіяхъ каждой палаты, окончательное рѣшеніе и голосованіе совершается въ соединенномъ засѣданіи обѣихъ палатъ [3]).

За этими исключеніями каждая изъ палатъ должна во всѣхъ случаяхъ дѣйствовать отдѣльно одна отъ другой, при чемъ каждая изъ нихъ имѣетъ равныя права по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію народнаго представительства. Но и общее правило о равноправности палатъ имѣетъ исключенія. Самыми важными исключеніями, по важности самаго предмета и по распространенности этого отступленія

---

[1]) См. стр. 136.

[2]) См. стр. 194.

[3]) См. стр. 13 и 14.

отъ общаго правила, является то, что нижняя палата имѣетъ привилегію относительно разсмотрѣнія и обсужденія финансовыхъ законовъ. Всѣ финансовые законы, слѣдовательно, всѣ вопросы о податяхъ, о новыхъ налогахъ или объ отмѣнѣ старыхъ, всѣ постановленія о государственномъ бюджетѣ или государственной росписи первоначально вносятся въ палату депутатовъ. Это выраженіе „первоначально вносятся" слишкомъ широко для того, чтобы оно само по себѣ могло объяснить сущность власти нижней палаты относительно финансовыхъ вопросовъ. Огромное большинство европейскихъ конституцій постановляетъ, что всѣ финансовые проекты первоначально вносятся въ нижнюю палату. Но въ примѣненіи этого правила можно встрѣтить различные оттѣнки. Иногда нижняя палата если не de jure, то de facto является единственнымъ рѣшителемъ всѣхъ финансовыхъ вопросовъ и дѣлъ, какъ, напр., въ Англіи. Затѣмъ мы можемъ встрѣтиться и съ такимъ примѣненіемъ общаго принципа, что финансовые вопросы и законопроекты первоначально вносятся въ нижнюю палату; но верхняя палата также имѣетъ право разсматривать и обсуждать такіе проекты по ихъ существу. Наконецъ, мы находимъ и такую практику, что государственный бюджетъ или финансовый законопроектъ, разсмотрѣнный и принятый въ нижней палатѣ, можетъ быть принятъ или отвергнутъ въ верхней палатѣ, но не иначе какъ цѣликомъ и безъ поправокъ, дѣлать которыя относительно всѣхъ другихъ законопроектовъ, не финансовыхъ, она имѣетъ право.

Но каковы бы ни были оттѣнки въ примѣненіи вышеуказаннаго общаго правила, во всякомъ случаѣ нижняя палата является центромъ, въ которомъ сосредоточена главная финансовая власть государства. Въ Англіи такое положеніе дѣлъ объясняется исторически, и оно установилось сравнительно въ новое время. При первоначальныхъ средневѣковыхъ формахъ народнаго представительства, англійскій парламентъ являлся собраніемъ отдѣльныхъ сословій (ordo, état) приблизительно въ той же формѣ, въ которой на континентѣ Европы представлялись такъ наз. земскіе чины: états généraux, кортесы и т. д. Слѣдовательно, каждый ordo долженъ былъ обсуждать особо и отдѣльно другъ отъ друга всѣ вопросы о субсидіяхъ и податяхъ. Въ царствованіе Эдуарда I мы встрѣчаемся съ тѣмъ фактомъ, что по просьбѣ короля бароны даютъ 11-ю деньгу; общины даютъ королю 7-ю деньгу съ недвижимыхъ имуществъ; духовенство вотируетъ свою субсидію особо. Слѣдовательно, каждый изъ ordo, совокупность которыхъ составляла парламентъ, вотировалъ свою субсидію отдѣльно. Духовенство же вообще имѣло свои особыя засѣданія, конвокаціи, на которыхъ обсуждались какъ общія духовныя дѣла по устройству церкви, такъ и предложенія свѣтскихъ властей, поскольку

они касались духовенства. Напримѣръ, въ 1282 году, когда Эдуардъ I нуждался въ субсидіяхъ, архіепископъ кентерберійскій, какъ примасъ королевства, созываетъ особую конвокацію для обсужденія этого вопроса. Затѣмъ король искусственно привлекалъ представителей высшаго и низшаго духовенства въ парламентъ, издавая особыя призывныя грамоты къ духовенству, съ особыми clausulae (praemunientes), въ которыхъ предписывалось епископамъ предупредить пріоровъ, чтобы они распоряжались выборами представителей отъ капитуловъ и низшаго духовенства при выборахъ въ парламентъ.

Такимъ образомъ, принципъ отдѣльнаго обсужденія разныхъ вопросовъ со стороны отдѣльныхъ сословій, ordo, несмотря на мѣры, направленныя противъ него, долго оставался нетронутымъ.

Но въ историческомъ порядкѣ произошли затѣмъ большія перемѣны въ этомъ отношеніи, вслѣдствіе сложныхъ причинъ. 1) Первая изъ этихъ причинъ заключается въ томъ, что характеръ англійской аристократіи радикально измѣнился со временъ войнъ Алой и Бѣлой Розы, когда старая аристократія погибла въ нихъ, а новая явилась аристократіею жалованной. Съ этого времени пэрія является совокупностью большинства государственныхъ должностныхъ лицъ, назначаемыхъ королемъ, и въ этомъ видѣ ее можно разсматривать, какъ орудіе королевской власти [1]). 2) Со времени реформаціи и прежнее католическое духовенство теряетъ свое значеніе: прелатовъ, по назначенію папы, смѣняютъ епископы, назначаемые королемъ и засѣдающіе въ верхней палатѣ ex officio [2]). 3) Единственнымъ элементомъ, съ которымъ приходилось считаться королевской власти, были коммонеры, какъ представители главныхъ плательщиковъ. Дѣйствительно, всѣ платежныя средства находились въ рукахъ нижней палаты, ибо главная масса плательщиковъ находилась въ графствахъ и городахъ, а эти послѣдніе, послѣ раздѣленія англійскаго парламента, представлялись нижнею палатою—общинами Его Величества. Вслѣдствіе этого, въ Англіи историческимъ путемъ установился тотъ принципъ, который еще въ 1766 году воспроизводилъ Питтъ Старшій (лордъ Чатамъ) въ рѣчи своей о незаконности обложенія колоній новыми податными сборами. Въ этой рѣчи Питтъ говорилъ, что всѣ суммы, которыми располагаетъ король,—даръ общинъ Его Величества, т.-е. приношеніе графствъ и городовъ, представленныхъ въ нижней палатѣ.

Въ Англіи право разсмотрѣнія финансовыхъ законопроектовъ, касающихся какъ установленія податей, такъ и утвержденія бюд-

---

[1]) См. стр. 200 и 201.

[2]) См. стр. 201, 224 и 225.

жета, составляетъ, такимъ образомъ, особую привилегію нижней палаты, при чемъ палата очень ревниво относилась и относится ко всякимъ попыткамъ палаты лордовъ вносить какія либо измѣненія въ финансовые билли, вотированные палатой общинъ. Такъ, въ 1860 году, по поводу отмѣны нижнею палатою штемпельнаго налога на бумагу, палата лордовъ возстановила этотъ налогъ въ своемъ законопроектѣ; нижняя палата не только отвергнула эту поправку, внесенную лордами, но, по предложенію лорда Пальмерстона, приняла резолюцію, въ которой объявила, что право давать королю субсидіи и изыскивать пути къ средствамъ для покрытія государственныхъ издержекъ составляетъ неотъемлемую привилегію нижней палаты. Верхняя палата, такимъ образомъ, фактически, по крайней мѣрѣ, не имѣетъ значенія и вліянія въ разрѣшеніи финансовыхъ вопросовъ.

III. На континентѣ Европы, гдѣ отношенія между палатами регулируются конституціонными законами, а не прецедентами и обычаями, какъ въ Англіи, этотъ вопросъ можетъ быть разрѣшенъ очень различно, смотря по постановленіямъ отдѣльныхъ конституцій. Такъ, ст. 62 прусской конституціи гласитъ, что финансовые законопроекты и государственная роспись представляются прежде второй палатѣ (т.-е. нижней), при чемъ государственная роспись принимается или отвергается верхней палатой въ цѣломъ составѣ безъ поправокъ. Но если верхняя палата не имѣетъ права вносить измѣненія въ государственную роспись, то отсюда слѣдуетъ, что фактически бюджеты принимаются нижней палатой, ибо непринятіе бюджета прежде всего отражается на государствѣ и на его интересахъ въ томъ смыслѣ, что оно лишается дальнѣйшихъ средствъ для управленія. Но не давая верхней палатѣ значенія при обсужденіи финансовыхъ вопросовъ, статья 62 прусской конституціи при этомъ не указываетъ путей и средствъ того, какимъ образомъ разрѣшаются конфликты между нижней и верхней палатою, если они возникли.

Приблизительно въ такомъ же положеніи находится бюджетное право и постановленія о финансовыхъ законопроектахъ въ нынѣшней французской конституціи. Конституціонные законы Франціи были вотированы въ 1875 году. Затѣмъ, въ 1877 г. было сдѣлано первое примѣненіе правилъ, изложенныхъ въ „законѣ о соотношеніи государственныхъ властей“ и „законѣ о сенатѣ“. Ст. 8 закона о сенатѣ гласитъ, что финансовые законопроекты представляются прежде палатѣ депутатовъ и вотируются ею. Слѣдовательно, смыслъ этого постановленія заключается въ томъ, что нижняя палата имѣетъ первенство въ разсмотрѣніи финансовыхъ вопросовъ и законопроектовъ,

и что послѣ вотированія въ нижней палатѣ финансовыхъ проектовъ и бюджета, послѣдніе идутъ на разсмотрѣніе сената. Что же касается правъ сената въ этомъ отношеніи, то опредѣленіе ихъ заключается въ разрѣшеніи вопроса о томъ, можетъ ли сенатъ модифицировать проектъ бюджета, вотированный нижней палатой, уничтожать кредиты, ею разрѣшенные, или возстановить кредиты, ею отвергнутые; разрѣшеніемъ этихъ вопросовъ опредѣлится, какая власть принадлежитъ сенату въ дѣлѣ разсмотрѣнія финансовыхъ вопросовъ, и въ какомъ размѣрѣ ему дается участіе въ финансовомъ законодательствѣ. По дѣйствующему французскому праву этотъ вопросъ не представляется достаточно яснымъ, ибо ст. 8 указаннаго закона не говоритъ объ этомъ прямо, подобно статьѣ 62 прусской конституціи. Обращаясь къ практикѣ, мы можемъ указать на слѣдующій фактъ: въ 1877 году между сенатомъ и палатой депутатовъ возникла распря, и Франція готовилась пережить кризисъ, такъ какъ маршалъ Макъ-Магонъ, тогдашній президентъ республики, находился не въ ладахъ съ нижней палатой, оппозиція которой проявила свое неудовольствіе, между прочимъ, и при разсмотрѣніи бюджета, уничтоживъ нѣкоторыя статьи расходовъ въ проектѣ министра финансовъ и введя новыя статьи расходовъ, которыя не были предусмотрѣны въ этомъ проектѣ. Сенатъ при разсмотрѣніи этого бюджета сталъ въ нѣкоторое недоумѣніе, и, вслѣдствіе того, предварительное разсмотрѣніе всѣхъ относящихся сюда вопросовъ было поручено особой коммиссіи. Одинъ изъ членовъ этой коммиссіи, Пуэ-Кертье, бывшій министръ финансовъ при Тьерѣ, настаивалъ на томъ, что сенату принадлежитъ несомнѣнное право относительно финансовыхъ законовъ въ томъ же объемѣ, какъ и относительно всѣхъ другихъ, не финансовыхъ, законовъ. Въ своей аргументаціи онъ не останавливался на теоретическихъ и принципіальныхъ вопросахъ. Предложеніе, которое дѣлаетъ коммиссія сенату, говорилъ онъ, имѣетъ цѣлью обезпечить поддержаніе существующихъ законовъ и поддержаніе дѣйствій и правильнаго хода управленія. Эрнестъ Пикаръ, тоже бывшій тьеровскій министръ, въ этомъ отношеніи пошелъ далѣе относительно практической точки зрѣнія. Онъ предостерегалъ сенатъ отъ возбужденія принципіальныхъ вопросовъ по этому поводу и, взамѣнъ того, предлагалъ заняться разсмотрѣніемъ каждаго вопроса по существу: только изъ разсмотрѣнія существа этихъ вопросовъ можно будетъ, по его словамъ, сдѣлать заключеніе о томъ, какая именно система примѣнима къ данному случаю. Но устраненіе теоретическихъ вопросовъ было затруднительно, ибо сенатъ, очевидно, имѣлъ намѣреніе возстановить нѣкоторые кредиты, вычеркнутые палатою депутатовъ, и вычеркнуть внесенные ею кредиты, которыхъ не было въ мини-

стерскомъ проектѣ. Вслѣдствіе этого, и въ виду возможности и даже неизбѣжности конфликта, сенаторъ Толэнъ, возражая Эрнесту Пикару и Пуэ-Кертье, спрашивалъ, какой выходъ изъ затрудненія предполагается сенатомъ на тотъ конецъ, если палата депутатовъ останется при прежнемъ рѣшеніи, несмотря на измѣненіе статей бюджета со стороны сената, если бы таковое имѣло мѣсто? Докладчикъ коммиссіи, сенаторъ Бернаръ, такъ объяснилъ отношеніе сената къ палатѣ депутатовъ: мнѣ кажется несомнѣннымъ, говорилъ онъ, что, когда палата депутатовъ отказываетъ въ извѣстномъ кредитѣ, и когда разсужденіе объ этомъ кредитѣ возобновляется въ сенатѣ, то въ томъ случаѣ, если сенатъ возстановляетъ эти кредиты, такое возстановленіе должно пониматься въ смыслѣ какъ бы апелляціи къ нижней палатѣ и въ смыслѣ приглашенія ея къ новому разсмотрѣнію и обсужденію. Смыслъ этихъ разъясненій Бернара тотъ, что сенатъ, пользуясь своими законодательными правами, исправляетъ проекты, вотированные нижнею палатою, и его замѣчанія вызываютъ въ палатѣ депутатовъ новое разсмотрѣніе; что будетъ въ томъ случаѣ, если это новое разсмотрѣніе ни къ чему не приведетъ, и палата останется при прежнемъ мнѣніи — этотъ принципіальный вопросъ сенатомъ не могъ быть разрѣшенъ, ибо въ конституціонныхъ законахъ 1875 г. по этому предмету не имѣется никакихъ указаній. Какъ бы то ни было, но сенатъ измѣнилъ, однако, внесенный на его разсмотрѣніе бюджетъ, вотированный предварительно нижней палатой, и съ своими замѣчаніями препроводилъ его обратно въ палату депутатовъ. По общему правилу всѣ поправки и замѣчанія сената, сдѣланныя на бюджетъ, поступили въ бюджетную коммиссію, которая имѣется при нижней палатѣ, и предсѣдателемъ которой въ то время былъ покойный Гамбетта. Послѣдній въ своемъ докладѣ возбудилъ въ палатѣ депутатовъ по этому поводу принципіальный вопросъ, хотя и далъ ему не вполнѣ правильное направленіе. По его мнѣнію, статьи бюджета, вычеркнутыя палатой, перестаютъ существовать; сенатъ можетъ имѣть въ виду и обсуждать только то, что содержится въ проектѣ палаты, а не въ первоначальномъ проектѣ министерства; вычеркнутыя изъ послѣдняго статьи не подлежатъ обсужденію сената, иначе сенатъ долженъ бы былъ имѣть право иниціативы по финансовымъ дѣламъ, тогда какъ по конституціи таковаго права онъ имѣть не можетъ. Въ этомъ случаѣ сенатъ могъ бы вносить въ бюджетъ, вотированный палатой, статьи, которыхъ въ проектѣ не содержится.

Однако, это толкованіе Гамбетты не было принято нижней палатой, главнымъ образомъ, благодаря рѣчи Жюля Симона. Въ этой рѣчи онъ указалъ на дѣйствительное значеніе относящихся къ дан-

ному вопросу конституціонныхъ законовъ Франціи. Именно, ст. 8 закона о сенатѣ говоритъ о томъ, что финансовые законопроекты представляются *прежде* въ палату депутатовъ, но отсюда еще не слѣдуетъ, чтобы внесенный правительствомъ въ нее финансовый проектъ не препровождался въ сенатъ, и что сенатъ при обсужденіи бюджета не долженъ имѣть въ виду проектъ министерства. Сенатъ при обсужденіи бюджета не только можетъ, но и долженъ имѣть въ виду проектъ министерства въ томъ видѣ, въ какомъ онъ былъ внесенъ въ палату депутатовъ, въ его первоначальномъ видѣ. Иначе, сенатъ долженъ обсуждать бюджетъ по даннымъ правительственнаго проекта. Затѣмъ, конечно, каждая изъ палатъ—палата депутатовъ и сенатъ—могутъ остаться при своемъ мнѣніи, и другого выхода для устраненія возникающаго въ этомъ случаѣ конфликта, какъ компромисса, нѣтъ.

Палата приняла эти разъясненія Жюля Симона въ томъ смыслѣ, что нѣкоторыя бюджетныя статьи, вычеркнутыя прежде палатой, по предложенію сената были возстановлены. За этой уступкой послѣдовалъ и временной компромиссъ между правительствомъ и палатою.

Кромѣ нѣкоторыхъ конституцій, какъ, напр., австрійской, нигдѣ нѣтъ точныхъ постановленій относительно того, какая судьба ожидаетъ бюджетъ при конфликтѣ, т.-е. когда между двумя палатами не послѣдуетъ согласія, хотя всѣ конституціи одинаково постановляютъ, что финансовые законопроекты препровождаются прежде въ нижнюю палату. Австрійскій законъ говоритъ, что при разногласіи, возникшемъ по поводу бюджета между палатами, получаютъ силу и принимаются меньшія цифры вотированныхъ статей, кто бы ихъ ни предложилъ: нижняя или верхняя палата. Понятно, что это постановленіе является весьма удобнымъ и легкимъ средствомъ для установленія компромисса между двумя палатами. Этотъ компромиссъ заранѣе установленъ конституціонными законами, и потому палатамъ, находящимся въ конфликтѣ по поводу бюджета, нѣтъ надобности входить другъ съ другомъ въ какія либо соглашенія по этому поводу: какъ бы онѣ ни расходились между собою, въ случаѣ крайности считаются установленными низшія цифры бюджета, вотированныя той или другой палатою.

Таковы особенныя функціи, принадлежащія какъ верхней, такъ и нижней палатѣ. Мы прибавимъ, что по нѣкоторымъ конституціямъ, въ видѣ исключенія, верхняя палата не имѣетъ иниціативы въ законодательствѣ. Такъ, по нидерландской конституціи право иниціативы принадлежитъ только нижней палатѣ. По конституціи Норвегіи, гдѣ лагтингъ не долженъ разсматриваться, какъ верхняя палата въ точномъ смыслѣ, иниціатива закона принадлежитъ одельстингу [1]).

---

[1]) См. стр. 238.

За этими исключеніями всѣ права обѣихъ палатъ являются равными и одинаковыми.

ГЛАВА II.

Общія права.

Обратимся теперь къ разсмотрѣнію самыхъ правъ, принадлежащихъ палатѣ въ указанной выше ихъ группировкѣ. Мы видѣли, что 1) палаты призываются къ участію въ законодательствѣ; 2) ихъ согласіе требуется для установленія налоговъ и на употребленіе государственныхъ средствъ для покрытія издержекъ по внутреннему и внѣшнему управленію, при чемъ въ связи съ этимъ финансовымъ правомъ стоятъ и нѣкоторыя смежныя права, напр., права относительно военнаго управленія и т. п.; 3) палатамъ предоставляется право контроля надъ дѣйствіями исполнительной власти и 4) палатамъ предоставляется защита общихъ правъ, гарантированныхъ конституціями гражданамъ той или другой страны. Такъ что, въ этомъ смыслѣ, палаты являются ближайшими защитниками гарантій, установленныхъ для всего населенія, и истинными народными представителями. Во всѣхъ этихъ отношеніяхъ мы разсмотримъ содержаніе правъ, предоставляемыхъ палатамъ.

А. *Законодательныя права.*

I. Прежде всего палатамъ принадлежитъ право участія въ законодательствѣ. Содержаніе этого права опредѣляется тѣмъ, что никакой законъ не можетъ быть изданъ или отмѣненъ безъ согласія палатъ, и наоборотъ: только тѣ правила, которыя изданы съ согласія палатъ, имѣютъ силу закона и, вслѣдствіе того, имѣютъ предпочтеніе и преимущество, въ случаяхъ коллизій, передъ распоряженіями, Verordnungen, короля или президента республики, какъ главы исполнительной власти. Правило, по которому никакой законъ не можетъ быть изданъ или отмѣненъ иначе, какъ съ согласія палатъ, имѣетъ всеобъемлющее значеніе. Слѣдовательно, *никакихъ* измѣненій не можетъ послѣдовать въ существѣ законодательства безъ согласія палатъ, безъ согласія народнаго представительства. Не только для изданія новыхъ законовъ и отмѣны старыхъ требуется согласіе палатъ, но и для частныхъ измѣненій оно необходимо въ равной мѣрѣ, именно для измѣненія редакціи статей, или ихъ изложенія, для отмѣны тѣхъ или другихъ частнѣйшихъ правилъ, содержащихся въ законѣ, ибо каждая его часть неразрывна съ цѣлымъ. Законъ неприкосно-

вененъ вообще въ томъ смыслѣ, что ни единая его часть не можетъ быть измѣнена безъ согласія палатъ, его издававшихъ. Словомъ сказать, неприкосновенность закона распространяется на всѣ его части.

Аутентическое толкованіе закона также принадлежитъ палатамъ, ибо аутентическое толкованіе по точному смыслу этого выраженія есть толкованіе, исходящее отъ авторовъ закона. Авторами же закона являются совмѣстно обѣ палаты и король. Слѣдовательно, 1) всякое аутентическое толкованіе, по обязательности значенія этого толкованія, должно исходить отъ той власти, которой принадлежитъ самое изданіе закона; 2) по своей обязательной силѣ аутентическое толкованіе должно быть равносильно закону: оно есть такой же законъ, какъ и любое законодательное правило, къ которому это толкованіе относится, ибо аутентическое толкованіе въ той же силѣ примѣняется администраціею и судомъ, какъ и самый законъ. Предоставленіе правъ аутентическаго толкованія кому либо, кромѣ той власти, отъ которой исходятъ законы, открывало бы возможность парализовать дѣйствіе существующихъ законовъ. Если бы право аутентическаго толкованія было предоставлено, напр., исполнительной власти, то она своими разъясненіями могла бы такъ измѣнить смыслъ закона, что дѣйствіе его было бы парализовано, т.-е. законъ существовалъ бы самъ по себѣ, а на практикѣ примѣнялся бы другой законъ въ видѣ толкованія, и это толкованіе, какъ позднѣйшее, по общему правилу было бы обязательно для всѣхъ властей въ государствѣ.

II. Итакъ, изданіе закона и аутентическое толкованіе не можетъ имѣть мѣста безъ согласія палатъ. Но затѣмъ является вопросъ: въ чемъ состоятъ формы, выражающія это согласіе—въ томъ ли, что палатамъ предоставляется выразить свое согласіе относительно проекта, предложеннаго правительствомъ, или же въ томъ, что палаты сами имѣютъ право законодательной иниціативы? Въ этомъ отношеніи любопытно постановленіе ст. 62 прусской конституціи, которое повторяется и въ другихъ конституціяхъ и конституціонныхъ законахъ.

Эта статья гласитъ, что *законодательная власть* отправляется совмѣстно королемъ и двумя палатами. Подъ именемъ законодательной власти здѣсь не разумѣется власть, имѣющая право только обсуждать законопроекты, выработанные правительствомъ. Обѣ палаты совмѣстно съ королемъ образуютъ эту власть. Слѣдовательно, палатамъ принадлежатъ всѣ функціи законодательной власти, вся полнота законодательной власти, за исключеніемъ, конечно, права санкціи, безраздѣльно принадлежащаго въ большинствѣ случаевъ королю. Иначе сказать: палатамъ принадлежитъ право законодательнаго по-

чина во всѣхъ отношеніяхъ, какъ въ смыслѣ отмѣны стараго закона и выработки новаго, такъ и въ смыслѣ измѣненія существующихъ законодательныхъ нормъ и аутентическаго ихъ толкованія, или, говоря вообще, палатамъ принадлежитъ право дѣлать предложенія относительно всякихъ измѣненій закона. Такимъ образомъ, право законодательной иниціативы заключается въ томъ, что палатамъ принадлежитъ право самостоятельно предлагать королю законопроекты, ими обсужденные, какъ и королю предоставляется право приглашать палаты къ обсужденію законопроектовъ, внесенныхъ съ его согласія правительствомъ. Въ этомъ отношеніи и королевской власти и палатамъ принадлежитъ одинаковое право предлагать законопроекты, вслѣдствіе чего король и палаты одинаково являются облеченными правомъ измѣнять законы.

Мы видѣли, что только въ нѣкоторыхъ европейскихъ конституціяхъ палаты до настоящаго времени остаются при одномъ правѣ петицій, безъ права формальной законодательной иниціативы. Таково положеніе дѣлъ въ Баденѣ, Виртембергѣ и отчасти въ Саксоніи, гдѣ законодательная иниціатива принадлежитъ королю или великому герцогу. Различіе между петиціей и законодательной иниціативой заключается въ томъ, что петиція есть не что иное, какъ прошеніе, обращенное къ монарху или парламенту съ цѣлью побужденія его внести на обсужденіе палатъ законопроектъ, касающійся вопросовъ, которые въ данное время признаются важными и неотложными. Но король, великій герцогъ или парламентъ, которому приносится петиція, можетъ не принять ее къ свѣдѣнію и исполненію и оставить безъ послѣдствій, если въ просимомъ законопроектѣ, по его мнѣнію, не представляется необходимости. Право же законодательной иниціативы, принадлежащей палатамъ, есть право представлять королю обсужденные и выработанные палатами законопроекты, которые король можетъ принять или отвергнуть, но которые вносятся въ палаты и разсматриваются ими независимо, а иногда и вопреки желанію короля.

Во всѣхъ монархическихъ государствахъ это право законодательной иниціативы раздѣляется между королемъ и палатами. Въ республиканскихъ государствахъ право иниціативы не принадлежитъ президенту республики, какъ главѣ исполнительной власти. Такъ, президентъ республики Сѣв.-Амер. Соед. Штатовъ не имѣетъ законодательной иниціативы, хотя ему и предоставляется право дѣлать сообщенія въ своемъ ежегодномъ посланіи конгрессу, путемъ котораго онъ можетъ указывать палатамъ на предметы, которые, по его разумѣнію, требуютъ вниманія. Это постановленіе американской конституціи было воспроизведено и во Франціи конституціею 1791 г., по которой

король, или вѣрнѣе власть, носившая названіе королевской, тоже была лишена законодательной иниціативы, взамѣнъ чего ей было предоставлено право въ своихъ посланіяхъ обращать вниманіе палаты на предметы почему либо важные. Собственно говоря, этотъ принципъ, умаляющій права главы исполнительной власти несовмѣстимъ съ началами конституціоннаго монархическаго устройства: въ государствахъ съ монархической формой правленія король долженъ считаться равноправнымъ элементомъ съ обѣими палатами (или одной). Впрочемъ, этотъ принципъ и въ республиканскихъ государствахъ не выдерживается строго и допускаетъ исключенія. Такъ, по французскимъ конституціоннымъ законамъ президентъ республики имѣетъ право законодательной иниціативы, осуществляемой имъ черезъ министерство, которое отвѣтственно передъ палатами. Слѣдовательно, во французской республикѣ примѣняется парламентское управленіе, и не проводится такъ строго принципъ раздѣленія властей, какъ въ Сѣв.-Амер. Соед. Штатахъ.

III. Особенно важное значеніе палатъ обнаруживается въ правѣ разсматривать и вырабатывать законопроекты. Это право,—въ силу того, что за палатами признается право законодательной иниціативы,—при обсужденіи палатами законопроектовъ, вносимыхъ королемъ, или вообще правительствомъ, проявляется въ правѣ поправокъ (amendement) или измѣненій въ первоначальномъ законопроектѣ. Значеніе этого права весьма важно.

Право поправокъ или исправленій въ законопроектѣ, представляемомъ на обсужденіе палатъ, принципіально вытекаетъ изъ права законодательной иниціативы, предоставленной палатамъ совмѣстно съ королемъ. Если король, или правительство отъ имени короля, имѣетъ право предлагать законопроекты, то палаты, съ своей стороны, въ силу того, что законодательная иниціатива считается раздѣленной между ними и королемъ, имѣютъ право предлагать по поводу предложеннаго законопроекта тѣ измѣненія, которыя признаются по ихъ разумѣнію необходимыми. Вслѣдствіе этого, тѣ конституціи, которыя отрицаютъ за палатами право законодательной иниціативы, отрицаютъ за ними и право поправокъ. Такъ, наполеоновская конституція 1852 г., которая была воспроизведеніемъ конституціи 1799 года и слѣдующихъ затѣмъ конституцій консульской и императорской, предоставляла право иниціативы исключительно правительству: законодательному корпусу предлагался готовый законопроектъ, выработанный въ государственномъ совѣтѣ, при чемъ законодательный корпусъ не могъ дѣлать въ представленномъ ему проектѣ никакихъ поправокъ безъ согласія правительства и государственнаго совѣта. Точно такъ же и по хартіи Людовика XVIII (1814 г.) пала-

тамъ не предоставлялось право самостоятельной инціативы въ законодательствѣ: имъ давалось право ходатайствовать передъ королемъ о внесеніи въ палаты того или другого законопроекта. Поэтому и право поправокъ было отнято у палатъ въ томъ смыслѣ, что всякія поправки и измѣненія въ законопроектѣ могли послѣдовать только по соглашенію съ государственнымъ совѣтомъ и правительствомъ, внесшимъ законопроектъ.

Если, съ одной стороны, право поправокъ логически вытекаетъ изъ права законодательной инціативы, предоставляемой палатамъ, то, съ другой стороны, право поправокъ имѣетъ очень большое практическое значеніе, ибо путемъ осуществленія этого права и при помощи поправокъ, когда таковыя оказываются необходимыми, можетъ состояться соглашеніе между правительствомъ и палатами относительно внесеннаго законопроекта, и самый законопроектъ въ этомъ случаѣ явится дѣйствительнымъ результатомъ такого соглашенія. Безъ права же поправокъ всякая почва для соглашенія была бы отнята. Лишеніе права поправокъ привело бы палаты къ такому положенію, что онѣ должны бы были или принимать законопроектъ въ цѣломъ его составѣ, en bloc, или отвергать его также цѣликомъ, что несогласно съ пользами государства и что препятствуетъ успѣшной законодательной дѣятельности. Въ самомъ дѣлѣ, въ этомъ случаѣ палаты принуждены бы были или иногда принимать законопроектъ только потому, что онѣ согласны съ общимъ его принципомъ, и противъ своего убѣжденія допускать такое примѣненіе этого принципа въ частностяхъ, при которомъ законъ, по убѣжденію палатъ, не будетъ имѣть успѣха, или онѣ принуждены бы были отвергать законопроектъ, по мнѣнію палатъ, поставленный на ложныхъ общихъ основаніяхъ, но, можетъ быть, очень хорошій въ частностяхъ, которыя могли бы получить практическое примѣненіе, если бы тому не помѣшали общія основанія законопроекта, вслѣдствіе которыхъ послѣдній не можетъ быть принятъ. При такой альтернативѣ палаты и правительство, во всякомъ случаѣ, не имѣли бы никакой почвы и средствъ для соглашенія и оставались бы во враждебныхъ отношеніяхъ другъ къ другу; тогда какъ при правѣ поправокъ они могли бы согласиться въ частностяхъ, имѣющихъ существенно важное значеніе, такъ сказать, въ общей экономіи законодательства.

Вслѣдствіе вышеизложенныхъ соображеній, лишеніе палатъ права поправокъ должно разсматриваться, какъ вредное и безполезное ограниченіе правъ народнаго представительства. Ограниченіе это исходитъ изъ общаго стремленія принять извѣстныя мѣры предосторожности противъ увлеченія народнаго представительства.

Но результаты не оправдываютъ ожиданій, которыя возлагаются на эту мѣру предосторожности, ибо безъ права поправокъ, какъ показалъ опытъ, оппозиція палатъ, увеличивается даже на счетъ приверженцевъ существующаго кабинета, ибо они, соглашаясь, напр., въ общемъ и расходясь съ правительствомъ по поводу частностей и подробностей законопроекта, принуждены будутъ вотировать заодно, какъ съ принципіальными противниками законопроекта, такъ и съ противниками самого кабинета. Основное начало, касающееся разсматриваемаго нами вопроса, очень хорошо объяснено Тьеромъ въ его *Histoire de l'empire* (т. IV, стр. 197), гдѣ онъ, характеризуя данную Людовикомъ XVIII хартію 1814 года и останавливаясь на правѣ поправокъ, котораго были лишены тогдашнія палаты, говоритъ слѣдующее: „Эта предосторожность противъ права поправокъ была чрезмѣрна, ибо обсужденіе законовъ безъ возможности ихъ измѣненія есть не что иное, какъ безплодная агитація. Поставить палаты между альтернативой принять или не принять законопроектъ безъ всякой модификаціи—значитъ привлечь ихъ къ крайнимъ рѣшеніямъ и уничтожить (détruire) тотъ духъ компромисса (transaction), который долженъ быть истиннымъ духомъ свободныхъ народовъ“.

Вслѣдствіе фактами доказанной безполезности ограниченія палатъ въ правѣ поправокъ, послѣднее признается за ними всѣми, такъ сказать, серьезными конституціями, которыя признаютъ за палатами право поправокъ, какъ признаютъ за ними право законодательной инициативы.

Если, такимъ образомъ, палаты пользуются правомъ поправокъ, то отсюда слѣдуетъ, что первоначальный проектъ, кѣмъ бы онъ ни былъ внесенъ, можетъ быть видоизмѣненъ палатами даже самымъ существеннымъ образомъ. При семъ возникаетъ вопросъ: не противорѣчитъ ли это право поправокъ тѣмъ правамъ, которыми обладаетъ монархическая власть въ государствахъ, построенныхъ по типу представительныхъ монархій? Король, повелѣвающій внести отъ своего имени законопроектъ въ палату и получающій его обратно въ измѣненномъ видѣ, не будетъ ли поставленъ въ необходимость принимать предложеніе, инициатива котораго исходитъ отъ палаты, и законъ, исходящій какъ бы не отъ него? Но король въ государствахъ конституціонныхъ вооруженъ правомъ veto. Въ силу этого, монархъ можетъ не дать своего согласія на законъ, явно, по его мнѣнію, противорѣчащій цѣлямъ правительства. Слѣдовательно, право санкціи и veto является существеннымъ правомъ короны, которымъ она обезпечиваетъ свободу своихъ рѣшеній и вообще свободу своей дѣятельности въ области законодательства. Поэтому право

поправокъ, которое предоставляется палатамъ, не можетъ разсматриваться, какъ противорѣчіе королевскимъ прерогативамъ.

Во всякомъ случаѣ право поправокъ является для палатъ необходимымъ обезпеченіемъ того положенія конституціи, въ силу котораго всякій законъ можетъ быть изданъ не иначе, какъ съ согласія народнаго представительства. При существованіи права поправокъ этотъ принципъ можетъ быть проведенъ вполнѣ, ибо согласіе палатъ выражается не только относительно общаго принципіальнаго содержанія закона, но и относительно всѣхъ отдѣльныхъ его постановленій, выработанныхъ въ палатѣ и разсмотрѣнныхъ ею какъ относительно формы, такъ и относительно содержанія.

Такимъ образомъ, право палатъ выражать свое согласіе или несогласіе при изданіи закона имѣетъ то практическое значеніе, что самое содержаніе закона опредѣляется по соглашенію короля и палатъ, т.-е. при участіи народнаго представительства.

Обсужденіемъ законопроектовъ исчерпывается законодательная власть палатъ. Конституціонныя постановленія гласятъ, что никакой законъ не можетъ быть изданъ безъ согласія народнаго представительства. Но это согласіе не обращаетъ законопроекта въ законъ. Законопроектъ обращается въ законъ только послѣ его санкціи, т.-е. дѣйствіемъ королевской власти, которая затѣмъ повелѣваетъ обнародовать новый законъ. Это соотношеніе между отдѣльными факторами законодательной власти обнаруживается и въ формулѣ обнародованія закона. Напр., прусская формула такова: „Мы, Вильгельмъ, Божіею милостью король Пруссіи, утверждаемъ и повелѣваемъ съ согласія обѣихъ палатъ ландтага монархіи нижеслѣдующее“ (... verordnen in Uebereinstimmung mit den beiden Kammern der Monarchie, was folgt...). Затѣмъ идетъ изложеніе содержанія закона [1]). Изъ этой формулы видно, что согласіе палатъ касается только содержанія закона; самый же законъ получаетъ обязательную силу по королевскому утвержденію, на основаніи чего король и повелѣваетъ, was folgt, но это was folgt (что слѣдуетъ) должно буквально соотвѣтствовать и отъ слова до слова повторять постановленное палатами.

Б. *Финансовыя права.*

I. Вторая область, въ которой также требуется согласіе палатъ, есть область финансоваго управленія, которая, для удобства разсмотрѣнія, можетъ быть раздѣлена на 2 части: 1) на установленіе на-

---

[1]) См. стр. 154.

логовъ и 2) на употребленіе средствъ государства на покрытіе расходовъ по разнымъ предметамъ государственнаго управленія.

Право установленія налоговъ есть право, опредѣляющее, какая доля имуществъ, принадлежащихъ гражданамъ, на основаніи того или другого принципа обложенія, должна поступать въ распоряженіе государства. Право бюджетное въ собственномъ смыслѣ есть право назначать средства, находящіяся въ распоряженіи государства, на покрытіе расходовъ по отдѣльнымъ предметамъ государственнаго управленія. Такимъ образомъ, право установленія налоговъ или просто право налоговъ и бюджетное право въ существѣ своемъ различны и исторически даже не связаны между собою. Право участія и согласія на установленіе налоговъ исторически развилось ранѣе, нежели право участія палатъ въ составленіи и утвержденіи государственной росписи. Это свидѣтельствуется фактами изъ средневѣковой исторіи Англіи, а равно и изъ исторіи всѣхъ средневѣковыхъ государствъ, гдѣ имѣлись зачатки сословнаго представительства, какъ кортесы въ Испаніи, états généraux во Франціи и т. д. Но наиболѣе существенныя права въ этомъ отношеніи были установлены для англійскаго представительства. Не останавливаясь на англосаксонскомъ періодѣ, мы укажемъ на важныя данныя изъ періода норманнскаго и слѣдующихъ, ибо въ эти періоды установились начала, которыя легли въ основаніе нынѣ дѣйствующаго въ Англіи права.

II. Короли въ періодъ норманнскій пользовались многими самостоятельными источниками доходовъ, которые были установлены законами или обычаями. Во-первыхъ, короли пользовались доходами съ собственныхъ королевскихъ земель, т.-е. съ лѣсовъ и угодій, составлявшихъ королевскіе домены, части которыхъ были разсѣяны въ разныхъ мѣстахъ Англіи и управлялись на особыхъ основаніяхъ. Во-вторыхъ, королю, какъ главѣ феодальнаго общества, какъ главѣ держащихъ отъ него земли вассаловъ духовныхъ и свѣтскихъ, принадлежало право на доходы съ леновъ въ различныхъ случаяхъ. а) При переходѣ леновъ изъ однѣхъ рукъ въ другія, т.-е. собственно при подтвержденіи правъ новаго леннаго владѣльца съ него бралось такъ наз. relevium. б) Король являлся опекуномъ малолѣтнихъ вассаловъ обоего пола, при чемъ ему принадлежалъ извѣстный доходъ съ имущества опекаемыхъ. в) Королю принадлежало право выдачи замужъ наслѣдницъ леннаго имущества; въ смыслѣ источника королевскихъ доходовъ это право было не изъ маловажныхъ (иногда отъ него откупались, и даже была установлена особая такса съ лицъ, выходящихъ замужъ съ приданымъ въ видѣ лена). г) Королевскіе доходы пополнялись иногда и конфискаціею леновъ въ случаѣ нарушенія вѣрности вассала или учиненной имъ государственной измѣны.

д) Затѣмъ король имѣлъ право требовать отъ вассаловъ воинскихъ повинностей. е) Но сверхъ всего этого королю принадлежало еще право требовать субсидій, auxilia, aids, которыя могли быть назначаемы въ трехъ случаяхъ: 1) при выкупѣ короля изъ плѣна, 2) при посвященіи старшаго королевскаго сына въ рыцари и 3) при выдачѣ старшей дочери замужъ. Все это были весьма существенные источники доходовъ, которыми пользовались норманнскіе короли. Но сверхъ того короли пользовались всякимъ случаемъ, чтобы вводить новые повинности и сборы, не предусмотрѣнные законами и обычаями. Затѣмъ королю принадлежали сборы, соединяемые съ отправленіемъ правосудія, т.-е. разнообразныя судебныя пошлины. Значительнымъ источникомъ доходовъ служило также для короля право его налагать административныя взысканія или штрафы (amerciament), которые являлись чрезвычайно обременительными и произвольными, и которые, между прочимъ, были поводомъ къ возмущенію противъ короля Іоанна Безземельнаго. Не было изъято отъ королевскихъ поборовъ и духовенство: при ваканціи духовныхъ должностей, имущества, къ нимъ относящіяся, бенефиціи, брались королемъ въ свое управленіе, и доходы съ нихъ шли въ его пользу. Такимъ образомъ, король первоначально имѣлъ самостоятельный источникъ доходовъ, которыми и покрывались расходы, какъ на собственное его содержаніе, такъ и по управленію государствомъ. Но эти первоначальные источники доходовъ, которые носили названіе обыкновенныхъ доходовъ короля, впослѣдствіи оказались недостаточными. Вслѣдствіе этого, король принужденъ былъ прибѣгать къ чрезвычайнымъ субсидіямъ, сначала получаемымъ отъ двухъ высшихъ сословій, дворянства и духовенства, а затѣмъ и отъ общинъ въ лицѣ парламента. Эти субсидіи назначались въ формѣ извѣстнаго процентнаго сбора съ доходовъ и съ имущества и вотировались сословіями, собранными въ парламентѣ, сначала отдѣльно, а потомъ совмѣстно. Этимъ путемъ установлялись и постоянные налоги, такъ, напр., въ царствованіе Эдуарда I былъ установленъ особый налогъ на шерсть, какъ на главный предметъ вывоза и торговли въ Англіи, а также и много другихъ налоговъ, но не иначе, какъ съ согласія парламента.

Принимая во вниманіе необходимость этихъ особыхъ дополнительныхъ сборовъ и субсидій, вассалы Англіи, въ виду злоупотребленій королевской администраціи и случаевъ произвольнаго обложенія и раззорительныхъ требованій, обращенныхъ къ вассаламъ и общинамъ, впослѣдствіи стали стремиться къ ограниченію правъ короля. Такъ, уже въ 1215 г. въ ст. 12 Великой хартіи было постановлено, что никакая субсидія, кромѣ трехъ вышеописанныхъ случаевъ (плѣнъ, возведеніе въ рыцари и выдача замужъ) не можетъ быть установлена

и взыскиваема иначе, какъ съ согласія прелатовъ и бароновъ, созванныхъ въ commune consilium. Относительно же послѣдняго ст. 14 хартіи постановляетъ, что ad tenendum commune consilium, т.-е. для образованія большого совѣта „мы (король) будемъ приглашать прелатовъ, архіепископовъ, епископовъ и аббатовъ, графовъ и бароновъ, непосредственныхъ вассаловъ короны, tenentes in capite, отдѣльно каждаго особыми пригласительными письмами (звавшимися впослѣдствіи призывными грамотами), а всѣхъ прочихъ рыцарей будемъ приглашать черезъ шерифовъ и бальи". Такимъ образомъ, этимъ было положено начало призывного участія сословій въ разрѣшеніи субсидій.

III. Дальнѣйшая судьба этого начала зависѣла отъ развитія общихъ политическихъ правъ и отъ общей судьбы развитія народнаго представительства, которое шло очень медленно, ибо Великая хартія постоянно нарушалась королями, и болѣе 80 лѣтъ шла борьба за вольности, дарованныя ею какъ высшимъ сословіямъ, такъ отчасти и всей націи. Только въ концѣ царствованія Эдуарда I, 10 октября 1297 года, совершилось окончательное утвержденіе этой хартіи, Confirmatio cartarum. Въ связи съ этимъ находится и изданный тогда же Statutum de tallagio non concedendo. Этотъ статутъ не есть аутентическая грамота Эдуарда I; о ней упоминается въ одной современной хроникѣ; она получила значеніе лишь въ 1628 году по поводу „петиціи о правахъ", поднесенной парламентомъ королю Карлу I, гдѣ была ссылка на этотъ статутъ Эдуарда I, а также и въ 1637 году, когда королевскій судъ призналъ аутентическое значеніе этого статута (по дѣлу Д. Гампдена). Дѣйствительное же значеніе имѣетъ Confirmatio cartarum, написанная на старо-французскомъ языкѣ. Разница между этими законодательными актами, т.-е. между Confirmatio cartarum и Statutum de tallagio non concedendo заключается въ томъ, что статья 6 Confirmatio cartarum говоритъ о томъ, что „никакая субсидія, налогъ и сборъ не будетъ установленъ и сбираемъ иначе, какъ съ согласія прелатовъ, бароновъ и представителей отъ общинъ (вообще парламента), *кромѣ* обычныхъ (въ смыслѣ стараго термина) и слѣдуемыхъ намъ (королю) по закону". Послѣдняя оговорка весьма существенна и повлекла за собою въ будущемъ большія послѣдствія, такъ какъ ея неопредѣленностью пользовались какъ короли, такъ и королевскіе суды при возникновеніи дѣлъ о незаконныхъ поборахъ. Что же касается Statutum de tallagio non concedendo, то въ немъ сказано прямо: *никакой* налогъ (nullum auxilium) не можетъ быть собранъ иначе и пр. Никакой оговорки нѣтъ. Это существенное различие двухъ актовъ получило силу законодательнаго правила только послѣ долгой борьбы между королевской властью и парламентомъ.

И только, когда минули средніе вѣка, въ Англіи на этотъ разъ уже прочно установилось то общее правило, что никакой налогъ и сборъ его не можетъ быть установленъ и произведенъ иначе, какъ съ согласія парламента.

Это правило въ то время имѣло весьма большое практическое значеніе въ разсужденіи того, что въ тогдашней Англіи никакой правильной системы налоговъ не существовало: парламенты созывались ad hoc и по поводу отдѣльныхъ случаевъ вотировали тотъ или другой налогъ. Такъ, напр., Эдуардъ III ведетъ частыя войны съ Франціею, съ Шотландіею, которыя требуютъ большихъ издержекъ, превышающихъ размѣръ „обыкновенныхъ" королевскихъ доходовъ. Приходилось прибѣгать къ „чрезвычайнымъ" доходамъ, т.-е. къ субсидіямъ отъ парламента. Ради этой цѣли Эдуардъ въ теченіе 50 лѣтъ своего царствованія созываетъ парламентъ не менѣе 70 разъ. Эта многократность созыва указываетъ, что въ его царствованіе народное представительство получило большое значеніе. Парламенты вотировали королю субсидіи, но, какъ бы въ вознагражденіе за это, выговаривали себѣ разныя привилегіи и уступки со стороны короля. Но субсидіи, разъ онѣ были вотированы парламентомъ, назначались въ безотчетное распоряженіе короля: онъ употреблялъ ихъ безконтрольно. Попытки парламента установить контроль надъ тѣмъ употребленіемъ, которое дѣлалъ король изъ субсидируемыхъ ему денегъ, всякій разъ терпѣли крушеніе. Всякій разъ короли умѣли отстаивать независимость своего управленія.

IV. Такимъ образомъ, сила парламента, центръ тяжести его финансовой власти, покоилась исключительно на правѣ выражать свое согласіе или несогласіе на субсидіи или другія вспомоществованія королю въ тѣхъ случаяхъ, когда собственныхъ средствъ у него не хватало, но не на распредѣленіи этихъ субсидій по предметамъ управленія и не на контролѣ въ употребленіи королемъ этихъ денежныхъ средствъ. Мы отмѣчаемъ этотъ фактъ, чтобы указать на значеніе дальнѣйшаго развитія англійскаго финансоваго права, такъ какъ въ основу этого развитія впослѣдствіи были положены, какъ увидимъ ниже, другія начала.

По мѣрѣ развитія системы постоянныхъ и правильныхъ налоговъ, по мѣрѣ того, какъ собственныя средства короны, вслѣдствіе разнообразныхъ причинъ, стали мало по малу исчезать, бремя государственнаго управленія должны были выносить исключительно налоги, вотированные парламентами. При чемъ обыкновенными доходами государства сдѣлались не прежніе „обыкновенные" доходы короля, а совокупность тѣхъ налоговъ и пошлинъ, которые были установлены и регулированы особыми законами, и совокупность кото-

рыхъ была, наконецъ, приведена въ систему въ XVIII столѣтіи. Совокупность тѣхъ средствъ, которыя получались отъ этихъ налоговъ, и образовала такъ называемый *консолидированный фондъ*. Слѣдовательно, консолидированный фондъ есть совокупность тѣхъ средствъ, которыя государство получаетъ отъ постоянно существующихъ налоговъ, установленныхъ законами, которые издавались парламентами въ разныя времена, и которые приведены въ систему.

Въ виду постоянныхъ расходовъ государства по разнымъ предметамъ управленія, расходовъ, которые необходимо должны были покрываться, средневѣковое право отказывать въ субсидіяхъ потеряло значеніе. Въ средніе вѣка это право парламента было скорѣе средствомъ революціоннымъ, чѣмъ нормальнымъ. Хотя никакой законъ не измѣнилъ того общаго и установившагося въ Англіи правила, по которому налоги суть добровольный даръ общинъ (мы выше видѣли, что еще въ 1766 г. это начало было провозглашаемо Питтомъ Старшимъ въ его рѣчи по поводу обложенія американскихъ колоній), тѣмъ не менѣе это, какъ говоритъ Тоддъ, сильное оружіе (т.-е. отказъ въ субсидіяхъ) нынѣ сдано въ архивъ. Можетъ быть, когда нибудь оно и будетъ извлечено оттуда вновь, но въ настоящее время существенная роль парламента состоитъ уже не въ прежнемъ правѣ выражать свое согласіе или несогласіе на субсидіи, а въ распредѣленіи средствъ государства по предметамъ управленія и въ контролѣ надъ употребленіемъ распредѣленныхъ суммъ. Къ этому привели и въ этомъ заключаются тѣ новыя начала, положенныя въ основу развитія финансовой власти парламента, о которыхъ мы упоминали немного выше. Установленіе консолидированнаго фонда перенесло центръ тяжести парламентскаго вліянія на вопросы о распредѣленіи суммъ, поступающихъ въ распоряженіе государства между отдѣльными частями управленія. Но изъ этого не слѣдуетъ, что власть парламента въ самомъ назначеніи этихъ суммъ юридически въ чемъ либо умалилась, ибо государственная роспись, представляемая на разсмотрѣніе и утвержденіе парламента, заключаетъ въ себѣ исчисленіе какъ доходовъ, такъ и расходовъ государства и, слѣдовательно, правительство имѣетъ право пользоваться только тѣми источниками доходовъ, которые утверждены парламентомъ. При ежегодномъ утвержденіи бюджета, цифры налоговъ, установленныхъ въ различныхъ формахъ, могутъ быть уменьшены и увеличены, или даже иные налоги, по представленію правительства, могутъ быть вовсе отмѣнены и, слѣдовательно, совокупность тѣхъ источниковъ доходовъ, которыми пользуется правительство, которые поступили въ распоряженіе государственнаго казначейства, все таки ежегодно утверждаются парламентомъ.

V. Фактически главный предметъ дѣйствія парламента есть распредѣленіе суммъ по отдѣльнымъ частямъ государственнаго управленія. Мы видѣли, что въ средніе вѣка, когда парламенты предоставляли въ распоряженіе короля лишь опредѣленныя субсидіи полной суммой, наблюденіе за распредѣленіемъ и употребленіемъ ихъ было не во власти парламента, хотя неоднократно дѣлались попытки подчинить этотъ предметъ парламентскому надзору. Дѣйствительный контроль парламента въ этомъ отношеніи возникъ въ царствованіе Карла II, ибо въ это царствованіе допускались многочисленныя и важныя злоупотребленія въ расходованіи суммъ. Суммы, отпущенныя парламентомъ, расходовались не на тѣ предметы, на которые онѣ назначались. Это объясняется образомъ жизни короля, который отличался необычайнымъ мотовствомъ, и который тратилъ громадныя суммы на свои удовольствія, а также и злоупотребленіями отдѣльныхъ его министровъ. Вслѣдствіе этого, парламентъ опредѣлилъ, что суммы, отпускаемыя имъ, могутъ быть употреблены королемъ только на тѣ предметы, на которые предназначены парламентомъ. Слѣдовательно, каждая выдача, ассигнуемая парламентомъ, закрѣплена была за той статьею расхода, которая предусмотрѣна въ государственной росписи. Актъ, посредствомъ котораго парламентъ установляетъ эту связь между выдачею и предметомъ, для котораго она предназначается, называется Appropriation act. Совокупность же актовъ парламента, посредствомъ которыхъ онъ вотируетъ отдѣльныя статьи расхода, называется Appropriation bill. Обыкновенно онъ вотируется послѣ того, какъ всѣ статьи расхода и предметы, для которыхъ онѣ предназначаются, разсмотрѣны парламентомъ, и послѣ того, какъ сдѣлана общая сводка государственной росписи. По окончаніи каждаго года парламентъ получаетъ отчетъ о дѣйствительномъ исполненіи смѣты отъ особаго учрежденія, имѣющаго сходство съ государственнымъ контролемъ—audit. Изъ этого порядка слѣдуетъ, что разсмотрѣніе смѣты государственныхъ расходовъ (бюджета) совершается по статьямъ. Разъ власть парламента простирается на назначеніе суммъ спеціальныхъ, на опредѣленные предметы государственнаго управленія, каждое изъ такихъ назначеній должно быть разсматриваемо въ засѣданіи парламента, вотирующаго эти выдачи. Этимъ опредѣляется самый порядокъ такого разсмотрѣнія. Именно, каждый годъ передъ началомъ сессіи парламента, канцлеръ казначейства представляетъ парламенту проектъ государственной росписи, или такъ называемый бюджетъ [1]).

---

[1]) Буквально слово бюджетъ значитъ „кожаный мѣшокъ“, въ которомъ въ норманнское время казначеи приносили денежныя суммы и документы, у нихъ

Финансовые билли вводятся въ англійскій парламентъ не иначе, какъ черезъ палату, обращенную въ комитетъ. На этотъ конецъ въ ней предсѣдательствуетъ не спикеръ, а предсѣдатель такъ называемыхъ финансовыхъ комитетовъ—чэрменъ. Палата образуетъ изъ себя 2 такихъ комитета. Первоначально она обращается въ комитетъ субсидій, въ которомъ разсматриваются общія суммы назначеній, представленныхъ по государственной росписи, а также и то, насколько тѣ или другія рубрики расходовъ необходимы, и насколько онѣ соотвѣтствуютъ государственнымъ потребностямъ. Когда общія суммы по статьямъ разсмотрѣны, палата обращается во второй комитетъ, въ комитетъ путей и средствъ для разсмотрѣнія того, какими средствами должны быть покрыты расходы, внесенные въ роспись. Сообразно государственной росписи, въ которой исчислены источники доходовъ, ассигнуются на каждый предметъ опредѣленныя суммы съ указаніемъ, изъ какихъ именно источниковъ эти суммы должны браться, или какими источниками должны покрываться тѣ или другіе предметы росписи. При этомъ парламентъ можетъ вотировать и чрезвычайный способъ покрытія расходовъ, напр., государственный заемъ въ тѣхъ случаяхъ, когда финансовому управленію по даннымъ росписи угрожаетъ дефицитъ. Затѣмъ, финансовые комитеты обращаются вновь въ палату, гдѣ и вотируется предварительно разсмотрѣнный бюджетъ наравнѣ со всякимъ другимъ закономъ. Послѣ вотированія бюджета палатою издается Apprropriation bill, которымъ опредѣляются и утверждаются всѣ выдачи по отдѣльнымъ предметамъ государственныхъ расходовъ, и которымъ открывается правительству кредитъ на каждый годъ изъ казначейства или изъ національнаго англійскаго банка на покрытіе текущихъ издержекъ. Таково бюджетное право въ Англіи.

VI. На континентѣ Европы, при введеніи конституціонныхъ учрежденій, основной принципъ англійскаго бюджетнаго права былъ воспроизведенъ всѣми государствами за нѣкоторыми, впрочемъ, исключеніями. Можно сказать, что при введеніи конституціонныхъ учрежденій на континентѣ Европы, существовавшая въ ней система податей и старая система субсидій исчезли вмѣстѣ со старыми средневѣковыми учрежденіями, каковы были états généraux во Франціи, кортесы въ Испаніи и т. д. Финансовая администрація развилась уже въ періодъ абсолютной монархіи. Въ это время развилась и установилась система налоговъ, установляемыхъ государственною властью. Такъ что съ 1789 года, когда стали вводиться конститу-

---

хранившіеся, при чемъ казначеи представляли отчетъ о состояніи казны и расходовъ, что и называлось государственной росписью.

ціонныя учрежденія, имъ не приходилось создавать какой нибудь новой организаціи народнаго и государственнаго хозяйства, но явилась надобность только въ томъ, чтобы подчинить государственное управленіе вообще и государственные расходы въ частности контролю и надзору народнаго представительства. Вслѣдствіе этого, во Франціи, по деклараціи правъ, былъ признанъ тотъ принципъ, что, такъ какъ суверенитетъ принадлежитъ народу, представителямъ его должно принадлежать право давать свое согласіе на установленіе налоговъ. Это начало воспроизводилось постановленіями и всѣхъ отдѣльныхъ французскихъ конституцій. Оно было воспроизведено также и конституціей бельгійской. Впрочемъ, примѣненіе этого начала не исключало того факта, что формы налоговъ существовали и опредѣлялись въ силу спеціальныхъ законовъ, издававшихся по этому предмету. Налоги прямые, косвенные, сборы поземельные, съ жилищъ, акцизные и др., всѣ они существуютъ въ силу спеціальныхъ законовъ. Но по постановленіямъ французскаго и бельгійскаго законодательствъ самое право взиманія этихъ налоговъ зависитъ отъ права палатъ ежегодно утверждать бюджетъ, ибо въ принципѣ налогъ существуетъ лишь въ теченіе смѣтнаго періода, т.-е. съ году на годъ. Слѣдовательно, правительство можетъ пользоваться лишь только тѣми налогами, которые подтверждены палатами при разсмотрѣніи государственной росписи, и лишь въ томъ размѣрѣ, въ какомъ эти налоги въ ней опредѣлены.

Независимо отъ конституціонныхъ постановленій по этому предмету, въ отношеніи Франціи, можно указать на особые, спеціальные законы, воспрещающіе всякіе сборы, не вотированные законодательнымъ порядкомъ. Такъ, въ 1862 г., декретомъ Наполеона III (ст. 38) „всѣмъ должностнымъ лицамъ воспрещаются всякіе сборы, не вотированные законодательнымъ порядкомъ въ палатѣ при разсмотрѣніи бюджета“. Это правило находитъ собѣ санкцію въ ст. 174 Code pénale, которая назначаетъ наказаніе за вымогательство и лихоимство для лицъ, которыя будутъ взыскивать неузаконенные налоги и сборы.

Такимъ образомъ, принципъ, въ силу котораго палаты въ правѣ отказать правительству во взиманіи налога, признается всѣми европейскими конституціями за небольшими исключеніями. И въ этомъ отношеніи нельзя согласиться съ очень ученымъ изслѣдованіемъ Гнейста: *Budget und Gesetz nach dem konstitutionellen Staatsrecht Englands*, гдѣ онъ исходитъ изъ точки зрѣнія прусскаго государственнаго права и старается доказать, что въ Англіи существуетъ та же система, какъ и въ Пруссіи, и что Франція и Бельгія лишь по недоразумѣнію и незнанію дѣйствительныхъ англійскихъ

порядковъ въ дѣлѣ финансоваго законодательства, воспроизводятъ принципы, противорѣчащіе государственному порядку.

Принципъ, который мы указали, конечно, и въ Англіи и въ другихъ государствахъ, о которыхъ идетъ рѣчь (Франція и Бельгія), не имѣетъ нормальнаго практическаго примѣненія. Утвержденіе существующихъ налоговъ и разрѣшеніе на ихъ взиманіе (то и другое въ силу вышеуказаннаго принципа предоставляется юридически палатамъ), въ большинствѣ случаевъ есть формальность. Ни одно народное представительство не согласится допустить, чтобы государственное управленіе, хотя бы на короткое время, прекратило свое дѣйствіе, чтобы оно, вслѣдствіе отказа въ бюджетѣ, осталось безъ войска, безъ школъ и т. д. Что французская практика понимаетъ вышеуказанный принципъ именно въ этомъ смыслѣ—доказывается исторіею разлада французскихъ палатъ съ маршаломъ Макъ-Магономъ въ 1877 году, о чемъ мы упоминали выше. Именно, въ виду очень основательныхъ подозрѣній относительно происковъ партіи противниковъ республики и мало замаскированнаго покровительства, которое оказывалъ имъ самъ маршалъ и его министры, палата въ 1877 г. рѣшилась пріостановить вотированіе бюджета до тѣхъ поръ, пока Макъ-Магонъ не назначитъ министерства, соотвѣтствующаго какъ желанію палаты, такъ и условіямъ республиканской формы правленія. Докладчикомъ этого предложенія былъ Жюль Ферри, бывшій министръ-президентъ французской республики. Его взгляды въ этомъ отношеніи представляютъ интересъ, ибо изъ всѣхъ министровъ, бывшихъ во Франціи съ 1871 года, Жюль Ферри является самымъ дѣловитымъ и государственнымъ умомъ. Въ своемъ докладѣ онъ говоритъ: „конечно, вотированіе налоговъ, при нормальномъ теченіи вещей, есть вопросъ чисто административный и финансовый и не заключаетъ въ себѣ ничего политическаго. Но въ настоящее время [1]) это голосованіе, какъ и въ послѣднемъ іюнѣ мѣсяцѣ, касается всего политическаго вопроса (la question politique toute entière), т.-е. самого принципа конституціоннаго правительства и парламентскаго управленія. Для насъ, хранителей правъ націи, остается послѣднее прибѣжище въ томъ, что мы отложимъ вотированіе финансоваго закона до тѣхъ поръ, пока не будетъ назначено министерство, удовлетворяющее желаніямъ страны“. — Изъ этого слѣдуетъ, что при нормальномъ теченіи дѣлъ вотированіе налоговъ и бюджета является вопросомъ не политическимъ, а чисто финансо-

---

[1]) Рѣчь Жюля Ферри была произнесена въ октябрѣ 1877 года, а въ іюнѣ этого года начался разладъ между маршаломъ Макъ-Магономъ и палатой депутатовъ.

вымъ и административнымъ, и что отказъ въ вотированіи налоговъ возможенъ лишь въ крайнихъ случаяхъ и примѣняется какъ послѣднее прибѣжище народнаго представительства, какъ послѣдняя рѣшительная мѣра противъ грозящаго государственнаго переворота.

VII. Въ другія отношенія поставлено бюджетное право въ Пруссіи. Происхожденіе отдѣльныхъ постановленій прусской конституціи по этому предмету находится въ тѣсной связи съ самымъ развитіемъ нынѣшней прусской конституціи.

Конституція, октроированная въ 1848 году, и признанная учредительнымъ собраніемъ не была введена въ дѣйствіе. Начиная съ этого года, прусская конституція нѣсколько разъ видоизмѣнялась, пока не появилась конституція 31 января 1850 года, которая не всегда отличается точною редакціею своихъ постановленій и послѣдовательностью въ примѣненіи извѣстнаго принципа. Вслѣдствіе этого, въ прусской конституціи мы имѣемъ слѣдующія постановленія, касающіяся бюджета: прежде всего сюда относится ст. 99, которая гласитъ, что „всѣ доходы (Einnahmen) и выдачи (Ausgaben) государства (т.-е. всѣ налоги и сборы) должны быть предложены *заранѣе* (im voraus) на каждый годъ и внесены въ государственную роспись“. Затѣмъ статья 99 гласитъ, что „послѣдняя (государственная роспись) установляется закономъ“ (durch ein Gesetz) (какъ опредѣляется по прусскому праву законъ, мы говорили выше [1]); здѣсь припомнимъ лишь ст. 62 прусской конституціи, по которой законодательная власть отправляется совмѣстно королемъ и палатами, и согласіе ихъ необходимо для каждаго закона). Сюда же относится ст. 100, гласящая, что „налоги и сборы въ государственную казну могутъ быть взимаемы постольку, поскольку они включены въ государственную роспись, или установлены особыми законами“. Эти статьи (99 и 100) ничѣмъ не отличаются отъ соотвѣтствующихъ имъ постановленій конституцій прочихъ европейскихъ государствъ. Въ этомъ отношеніи нѣтъ различія между французскимъ, бельгійскимъ и прусскимъ правами. Но въ общихъ постановленіяхъ (allgemeine Bestimmungen) прусской конституціи имѣется ст. 109, которая гласитъ, что „существующіе налоги и сборы будутъ взиматься и впредь, и всѣ опредѣленія уложеній, отдѣльныхъ законовъ и распоряженій, которые не противорѣчатъ существующей конституціи, остаются въ силѣ, пока они не будутъ отмѣнены закономъ“. Мы приводимъ здѣсь ст. 109 въ полномъ объемѣ, чтобы показать, что она должна была имѣть значеніе переходное: въ ней говорится не только о налогахъ и сборахъ, но и о сборникахъ отдѣльныхъ законовъ и распоря-

---

[1]) См. стр. 83.

женій, пока не отмѣненныхъ закономъ. Очевидно, что это одно изъ тѣхъ постановленій, которыя имѣются во всякихъ конституціяхъ въ отдѣлѣ переходныхъ постановленій, необходимыхъ для обезпеченія извѣстнаго порядка при переходѣ отъ системы прежнихъ учрежденій къ новымъ. Въ такомъ именно смыслѣ палаты и разсматривали эту статью, но потомъ она была включена въ отдѣлъ общихъ постановленій (allgemeine Bestimmungen).

При сопоставленіи этой ст. 109 съ прочими статьями и было выведено правило, что налоги, разъ установленные, будутъ взиматься до отмѣны ихъ законодательнымъ порядкомъ. Слѣдовательно, взиманіе налоговъ всегда будетъ осуществлено и всегда будетъ обезпечено за государственной казной. Хотя бы палаты и отвергли бюджетъ (по праву, предоставленному имъ статьями 99 и 100), все таки государственное казначейство будетъ пополняться сборами, взимаемыми на основаніи ст. 109. Значеніе этого противорѣчія, которое Гнейстъ въ приведенномъ сочиненіи тщетно старается сгладить и устранить неудачными ссылками на Англію, выразилось съ особенной силой въ Пруссіи во время извѣстнаго конфликта 1862—1866 года между Бисмаркомъ и палатой. Этотъ конфликтъ былъ вызванъ разногласіемъ между ландтагомъ и королевскимъ правительствомъ относительно направленія политики. Послѣ того, какъ кронъ-принцъ, бывшій регентомъ (съ 1858 г.), сдѣлался въ 1861 г. королемъ, раздвоеніе между ландтагомъ и правительствомъ обнаружилось по существеннымъ пунктамъ. Послѣ событій итальянской кампаніи 1859 года, въ Германіи стали предчувствовать перемѣну въ ея союзномъ устройствѣ, которая дѣйствительно и произошла впослѣдствіи, но относительно путей и средствъ достичь германскаго объединенія между руководящими сферами ландтага и общества, съ одной стороны, и правительствомъ—съ другой, обнаружились сильныя несогласія. Такъ, націоналъ-либеральная партія и партія прогрессистовъ (возникла съ 1861 г.), а равно и національный союзъ (National-Verein) видѣли путь къ дальнѣйшему объединенію Германіи во внутреннемъ преобразованіи Пруссіи и въ той нравственной гегемоніи, которой Пруссія достигла бы черезъ свой нравственный ростъ. Напротивъ, въ правительственныхъ сферахъ имѣлся въ виду другой путь — именно путь установленія гегемоніи Пруссіи надъ Германіею черезъ военное преобладаніе, а для этого нужно было увеличеніе военныхъ силъ страны. Въ теченіе 1861 и 1862 годовъ правительство предлагало ландтагу проектъ объ увеличеніи военныхъ силъ, о реорганизаціи арміи, но ландтагъ отказалъ въ этихъ требованіяхъ, можетъ быть потому, что въ то время онъ не предвидѣлъ, куда клонятся стремленія правительства, которыя обнаружились впослѣдствіи. Это

обстоятельство и было причиной того, что въ 1862 году между правительствомъ и ландтагомъ произошелъ непримиримый раздоръ. Въ эту критическую минуту на постъ министра-президента былъ призванъ Бисмаркъ, бывшій до того посланникомъ въ Парижѣ. Вся послѣдующая дѣятельность Бисмарка показала, что его политика не состояла изъ уступокъ и соглашеній. И тогда уже онъ показалъ общія черты своей программы въ отношеніи къ бюджетному вопросу. Это ясно было видно изъ рѣчи его, въ которой онъ указывалъ на то, что, во-первыхъ, по прусской конституціи бюджетъ долженъ быть установляемъ закономъ (по ст. 62) и, во-вторыхъ, что сама конституція не указываетъ выхода, если между факторами государственной власти не состоится по этому предмету соглашенія. А затѣмъ, отправляясь отъ факта такого несогласія, возникшаго между этими элементами власти, Бисмаркъ указывалъ, что практическимъ исходомъ изъ разногласій и раздоровъ, возникшихъ въ средѣ законодательной власти, являлся бы компромиссъ. Ни одинъ изъ трехъ законодательныхъ факторовъ не можетъ вынудить другого къ уступкамъ. Конституція указываетъ на путь компромиссовъ, сдѣлокъ. Но если этотъ путь будетъ оставленъ вслѣдствіе того, что какая либо сторона будетъ увлечена доктринёрскимъ абсолютизмомъ, то на мѣсто компромиссовъ являются конфликты, а послѣдніе — всегда вопросы силы (Machtfragen). Кто имѣетъ въ рукахъ силу — тотъ пойдетъ въ направленіи, какое онъ сочтетъ нужнымъ, ибо государственная жизнь не можетъ быть пріостановлена ни на одну минуту. „Я согласенъ", продолжалъ Бисмаркъ, „что относительно этого вопроса въ прусской конституціи имѣется несомнѣнный пробѣлъ (eine Lücke). Возможность такого случая, каковъ нынѣшній, могла бы быть предусмотрѣна при ревизіи конституціи, но онъ явился въ настоящее время въ первый разъ. Теперь же не время пересматривать конституцію, а надлежитъ дѣйствовать такъ, чтобы государственная жизнь не остановилась".

Графъ Шверинъ, возражая Бисмарку указывалъ, что аргументація послѣдняго построена на принципѣ: „сила предшествуетъ праву". И хотя Бисмаркъ и не провозглашалъ прямо этого начала, тѣмъ не менѣе смыслъ его рѣчи именно былъ таковъ и, что еще важнѣе, онъ и дѣйствовалъ въ этомъ смыслѣ.

Въ виду существованія статьи 109 прусской конституціи, въ виду того, что ст. 61 этой конституціи, провозглашающая отвѣтственность министерства, не имѣетъ практическаго примѣненія за отсутствіемъ закона объ отвѣтственности министерства [1]), Бисмаркъ могъ продолжать начатую имъ политику безъ бюджета, вотированнаго въ пар-

[1]) См. стр. 129—130.

ламентѣ. Сборы и налоги поступали въ государственную казну; правительство ихъ расходовало, а затѣмъ палатамъ предлагался ежегодно бюджетъ, который онѣ не утверждали. Первоначально Бисмаркъ прибѣгалъ къ распущенію парламента, но это средство оказалось непригоднымъ, такъ какъ и вновь собранная палата отвергала правительственный проектъ бюджета. Такъ дѣло шло до 1866 года. Произошла война датская и австрійская, послѣ битвы подъ Кенигрецомъ (Садовой), когда австрійскія войска были почти истреблены, и представители всѣхъ сѣверо-германскихъ государствъ были созваны для заключенія сѣверо-германскаго союза, только тогда послѣдовало примиреніе между Бисмаркомъ и ландтагомъ. Ландтагъ вотировалъ индемнитетный законъ, т.-е. утвердилъ всѣ расходы, произведенные до этого времени правительствомъ. Этимъ и окончился конфликтъ 1862—1866 года. Но исходъ этотъ зависѣлъ болѣе отъ фактическихъ причинъ, чѣмъ отъ правильной юридической постановки спорнаго вопроса. Въ 1866 году ландтагъ имѣлъ передъ собою министра-президента, который привелъ къ благополучному окончанію двѣ войны, основалъ сѣверо-германскій союзъ съ перспективой впослѣдствіи ввести въ него южно-германскія государства, и который въ то время стоялъ на верху славы и могущества. Но каковъ былъ бы исходъ конфликта, если бы подъ Кенигрецомъ вышла побѣдительницею не Пруссія,—объ этомъ можно дѣлать только предположенія, хотя по всей вѣроятности исходъ конфликта получился бы иной, чѣмъ тотъ, о которомъ сказано выше, и индемнитетнаго закона не было бы издано. Съ 1866 года по настоящее время въ Пруссіи не было повода къ подобному конфликту. Но пробѣлъ въ конституціи, о которомъ говорилъ князь Бисмаркъ, остается и до настоящаго времени: несмотря на улучшеніе финансоваго хозяйства Пруссіи, несмотря на учрежденіе особаго счетнаго суда, вопросъ о бюджетномъ правѣ палатъ въ Пруссіи остается открытымъ. И въ этомъ отношеніи Пруссія составляетъ исключеніе изъ другихъ европейскихъ государствъ, ибо при условіяхъ парламентскаго управленія конфликтъ, подобный прусскому, невозможенъ ни въ Англіи, ни во Франціи, ни даже въ Италіи, гдѣ министерство находится въ тѣсной связи съ народнымъ представительствомъ.

Въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ конституціяхъ, напр., по ст. 85 конституціи испанской, королю предоставляется въ томъ случаѣ, если бы по бюджетному вопросу не состоялось соглашенія между правительствомъ и палатою кортесовъ, временно пользоваться старымъ бюджетомъ прошлаго года. Вообще повсюду замѣтно желаніе дать тотъ или другой исходъ пререканіямъ, возникающимъ между факторами государственной власти.

VIII. Указанные факты объясняютъ намъ бюджетное право палатъ. Но повсемѣстно, не исключая и Пруссіи: 1) палатамъ принадлежитъ несомнѣнное право вотировать новые налоги и вводить измѣненія въ налоги существующіе, ибо даже и статья 109 прусской конституціи касается только налоговъ существующихъ и не относится къ новымъ налогамъ, которые могутъ быть введены только черезъ согласіе палатъ законодательнымъ порядкомъ по ст. 62 прусской конституціи; 2) палатамъ принадлежитъ носомнѣнное право относительно отмѣны уже существующихъ налоговъ, которая совершается тѣмъ же законодательнымъ порядкомъ, какъ и введеніе новыхъ налоговъ; 3) палатамъ принадлежитъ право вотировать законы, касающіеся обязательствъ, принимаемыхъ на себя государствомъ, напр., при заключеніи займовъ отъ имени государства. Въ этомъ отношеніи участіе палатъ повсюду признается закономѣрнымъ и безспорнымъ. Такъ что, за исключеніемъ вопросовъ бюджетнаго права, т.-е. *права расходованія* суммъ, уже собранныхъ въ государственномъ казначействѣ, всѣ вышеуказанныя права палатъ повсюду являются общими.

Въ связи съ этими финансовыми правами, палатамъ принадлежитъ право участія въ законодательствѣ, касающемся важнѣйшей изъ повинностей, которыя налагаются на народъ, именно повинности воинской. Мы видѣли выше, что въ конституціонныхъ государствахъ вообще и въ Германіи въ особенности, король является главнокомандующимъ арміи [1]. То же правило мы встрѣчаемъ и въ Сѣв.-Амер. Соед. Штатахъ, гдѣ право главнокомандующаго союзной арміи принадлежитъ президенту республики. Но хотя, такимъ образомъ, право командованія арміей, т.-е. право военноначальствованія и разрѣшенія вопросовъ, касающихся инспекторской части, дисциплины въ арміи и т. д., подлежитъ вѣдѣнію короля, который отправляетъ свое право черезъ назначенныхъ имъ должностныхъ лицъ, тѣмъ не менѣе вопросы военнаго управленія въ значительной степени подлежатъ вѣдѣнію и контролю палатъ. Наиболѣе правъ въ этомъ отношеніи предоставляетъ палатамъ англійское законодательство, ибо въ Англіи постоянная армія не имѣетъ легальнаго или, лучше сказать, конституціоннаго существованія. Какъ въ силу конституціонныхъ законовъ, такъ и въ силу обычнаго права Англіи, защита страны ввѣряется милиціи. Существованіе постоянной арміи зависитъ отъ ежегодно вотирующагося въ парламентѣ закона, который носитъ названіе mutiny-bill. Онъ есть законъ о военной дисциплинѣ и о воинскихъ судахъ. Но онъ содержитъ въ себѣ постановленія двоякаго порядка: 1) во

[1]) См. стр. 172—176.

вступительной статьѣ этого билля объявляется, что правительству предоставляется содержать такое то количество постояннаго войска, т.-е. опредѣляется размѣръ постояннаго войска, содержимаго въ предѣлахъ королевства; 2) главное же содержаніе mutiny-bill заключается въ томъ, что онъ предоставляетъ правительству право относительно дисциплины въ арміи, слѣдовательно, относительно установленія спеціальныхъ уголовныхъ и дисциплинарныхъ взысканій для арміи, при чемъ эти спеціальные узаконенія и уставы примѣняются спеціальными воинскими судами. По этому поводу mutiny-bill и получилъ названіе „Билля о возмущеніи", т.-е. о спеціальныхъ воинскихъ преступленіяхъ. Такимъ образомъ, въ силу mutiny-bill постоянная армія въ Англіи существуетъ съ году на годъ, такъ какъ самъ билль, ее установляющій, возобновляется ежегодно [1]). Англія поставлена въ этомъ отношеніи въ исключительныя условія, ибо со временъ Вильгельма Завоевателя, другого завоевателя не было и врядъ ли когда будетъ, если принять во вниманіе особыя географическія условія этого королевства. Такъ что въ постоянной сухопутной арміи Англія не нуждается. Но зато въ ней имѣется и до настоящаго времени самый большой флотъ сравнительно съ другими европейскими государствами, съ которымъ не можетъ равняться флотъ Сѣв.-Амер. Соед. Штатовъ. Впрочемъ, со стороны англичанъ раздаются постоянныя жалобы на уменьшеніе флота; но, несмотря на эти обычныя жалобы англичанъ, несомнѣнно, что англійскій флотъ—самый большой изъ всѣхъ существующихъ.

Континентальныя государства поставлены въ другое положеніе: центръ тяжести защиты страны здѣсь долженъ быть перенесенъ въ сухопутную армію. На континентѣ армія существуетъ не какъ исключеніе изъ общаго правила, а какъ правило, и переходъ къ системѣ милицій можетъ быть разсматриваемъ, какъ идеалъ, возможный лишь въ будущемъ. При существованіи постоянной арміи и вызываемыхъ ею расходахъ на вооруженіе, содержаніе и т. п., военный вопросъ представляетъ особенную важность для законодательной дѣятельности палатъ. При распространеніи въ настоящее время системы всеобщей воинской повинности въ той или другой формѣ, первымъ вопросомъ является; срокъ военной службы, т.-е. тотъ срокъ, который каждый обязанъ отслужить государству въ качествѣ воина; такъ какъ затѣмъ не всѣ лица призывного возраста могутъ быть призваны къ оружію, т.-е. въ дѣйствующую армію, ибо государство не выдержало бы такого чрезмѣрнаго требованія, то надлежащее опредѣленіе контингента войскъ, т.-е. размѣра постоянной арміи или числа воен-

---

[1]) См. стр. 173.

ныхъ чиновъ, которые должны поступить на дѣйствительную службу, представляется другимъ важнымъ вопросомъ. Эти два вопроса входятъ въ область финансоваго права, ибо первымъ изъ нихъ опредѣляется самый размѣръ отбываемыхъ повинностей въ пользу государства, а второй—касается денежныхъ средствъ, необходимыхъ для содержанія арміи.

Всѣ лица, находящіяся на дѣйствительной военной службѣ, поставлены подъ дѣйствіе исключительныхъ условій, подъ дѣйствіе спеціальныхъ законовъ, вообще находятся въ исключительномъ положеніи. Спеціальный бюджетъ, предназначающійся на содержаніе арміи, является частью общаго государственнаго бюджета, одною изъ статей государственной росписи, ежегодно представляемой на разсмотрѣніе палатамъ. Во всѣхъ этихъ отношеніяхъ палаты имѣютъ ближайшее отношеніе къ завѣдыванію военною частью въ намѣченныхъ выше предѣлахъ.

Такимъ образомъ, финансовая власть, предоставленная палатамъ, является одною изъ важнѣйшихъ для этихъ учрежденій народнаго представительства. Это не умаляетъ, однако, общихъ законодательныхъ функцій, предоставляемыхъ палатѣ; но, разсматривая послѣднія, мы имѣемъ дѣло, касающееся формальной стороны вопроса, тогда какъ при разсмотрѣніи финансовыхъ и бюджетныхъ вопросовъ, мы имѣемъ дѣло не только съ формальною стороною, но и съ самымъ существомъ, съ самымъ содержаніемъ дѣятельности палатъ касательно финансоваго управленія, финансоваго бюджета, военной части и т. п.

B. *Охраненіе конституціи и законнаго порядка.*

I. Палаты являются защитниками и охранителями тѣхъ общихъ правъ, которыя гарантированы отдѣльнымъ гражданамъ государства; равнымъ образомъ, онѣ являются защитниками и хранителями и общаго законнаго порядка въ управленіи государствомъ, что ближайшимъ образомъ выражается въ контролѣ надъ отправленіемъ всѣми должностными лицами ихъ обязанностей. Этотъ предметъ является одною изъ спеціальныхъ функцій народнаго представительства. Разсматриваемое въ общемъ своемъ значеніи народное представительство имѣетъ, такъ сказать, двоякую роль: 1) черезъ народное представительство имѣется въ виду дать участіе въ управленіи и законодательствѣ тѣмъ элементамъ націи, которые, по мнѣнію ея, признаются за лучшіе въ странѣ; 2) но, съ другой стороны, народное представительство является и средствомъ для гарантіи общихъ правъ, предоставленныхъ отдѣльнымъ гражданамъ, и общаго законнаго по-

рядка въ управленіи. Многіе писатели, особенно въ началѣ нынѣшняго столѣтія, видѣли въ народномъ представительствѣ, главнымъ образомъ, это значеніе. Они видѣли въ палатахъ вообще, и въ каждомъ представителѣ ея въ особенности, средство для гарантіи и обезпеченія общихъ гражданскихъ правъ и законности въ управленіи, которыя превозглашаются конституціоннымъ актомъ. Но, соглашаясь съ тѣмъ, что въ отправленіи этой функціи заключается важная роль народнаго представительства, нельзя не видѣть въ ней особой спеціальной функціи, которая отличаетъ его отъ другихъ органовъ государственной власти, не имѣющихъ такой функціи. Вслѣдствіе этого, палатамъ по конституціи представляется особое право, являющееся средствомъ для выполненія этой лежащей на нихъ обязанности, т.-е. средствомъ для охраненія законности порядка управленія, для обезпеченія общихъ гражданскихъ правъ, а, равнымъ образомъ, и для охраненія самаго конституціоннаго акта.

Для выполненія этой задачи палаты пользуются слѣдующими правами, которыя мы расположимъ въ порядкѣ по степени ихъ важности и существенности: 1) Палаты пользуются правомъ представленія коронѣ адресовъ. Адресы, представляемые палатами, бываютъ двухъ разрядовъ: одни изъ нихъ являются отвѣтомъ на тронную рѣчь, которую король произноситъ или лично или черезъ довѣренныхъ къ тому лицъ при открытіи сессіи. Въ тронной рѣчи, какъ мы видѣли, излагаются: a) поводы къ созванію палатъ, b) общее состояніе страны и c) указаніе на тѣ мѣры, къ которымъ намѣрено прибѣгнуть правительство, и на тѣ законопроекты, которые имъ вносятся на разсмотрѣніе палатъ [1]). Такъ какъ тронная рѣчь содержитъ въ себѣ указаніе на состояніе страны, на взгляды правительства и на общую программу его дѣятельности, то вызываемый ею отвѣтный адресъ имѣетъ особенное значеніе, въ особенности въ Англіи, гдѣ дѣятельность парламента, прежде всего, и начинается съ отвѣтнаго адреса. Въ своемъ отвѣтномъ адресѣ палаты въ правѣ излагать сомнѣнія, возбуждаемыя въ нихъ отдѣльными мѣрами правительства, разными пробѣлами въ изложеніи состоянія страны; въ немъ палаты въ правѣ также возражать противъ взглядовъ правительства на извѣстныя явленія и вопросы и критиковать правительственную программу, изложенную въ тронной рѣчи, такъ какъ тронная рѣчь обыкновенно составляется министерствомъ, находящимся у власти.

Отъ этихъ адресовъ слѣдуетъ отличать адресы, которые палаты имѣютъ право подавать коронѣ по поводу какихъ либо важныхъ событій въ государствѣ, въ особенности по поводу конфликтовъ между

---

[1]) См. стр. 139.

палатами и правительствомъ и по поводу общаго направленія правительственной политики.

Многіе изъ такихъ адресовъ получили въ нѣкоторомъ родѣ историческую извѣстность. Такъ, въ новѣйшей французской исторіи адресъ двухъ палатъ—палаты пэровъ и палаты депутатовъ, представленный въ 1830 году королю Карлу X по поводу тронной рѣчи, которою онъ открылъ засѣданія палатъ, и въ которой онъ выразилъ различные взгляды правительства на оппозиціонный духъ, царствующій въ палатахъ и искусственно поддерживаемый въ странѣ, на разныя манифестаціи дурного характера, разсчитанныя на возбужденіе дурныхъ инстинктовъ, которые, однако, правительство намѣрено подавить всякими способами и т. п. На эту тронную рѣчь послѣдовали адреса отъ двухъ палатъ. Особенно замѣчателенъ адресъ нижней палаты, покрытый 221 подписью. Въ немъ излагались упреки правительству, говорилось, что король введенъ въ заблужденіе совѣтами лицъ, желающихъ поселить раздоръ между королемъ и палатами, и указывалось, насколько изложенное въ тронной рѣчи не соотвѣтствуетъ дѣйствительному положенію дѣлъ. Отвѣтомъ на этотъ адресъ было распущеніе палатъ и изданіе извѣстныхъ ордонансовъ Карла X, которые и вызвали революцію 1830 года. Значительную также извѣстность получилъ адресъ, вотированный при Наполеонѣ III 116 членами законодательнаго корпуса, въ которомъ они указывали на необходимость существенныхъ преобразованій въ императорскомъ режимѣ. Этотъ адресъ явился поводомъ къ обращенію имперіи къ конституціоннымъ учрежденіямъ; но было уже поздно, ибо послѣдовавшая вскорѣ франко-прусская война унесла, какъ извѣстно, и имперію, и императора, и императорскій режимъ.

Отъ права подачи адресовъ слѣдуетъ отличать право жалобы. По баденской и виртембергской конституціямъ, палатамъ предоставляется право обращаться къ королю съ жалобами въ тѣхъ случаяхъ, когда министры или другія высшія должностныя лица нарушаютъ конституцію или законы; жалобы эти могутъ сопровождаться просьбою объ удаленіи лицъ, виновныхъ въ этихъ нарушеніяхъ, отъ королевскаго совѣта и управленія.

II. Адреса и жалобы являются средствомъ, которое конституція даетъ палатамъ относительно верховной государственной власти, т.-е. относительно короля. Но такъ какъ при развитіи конституціонныхъ учрежденій и конституціоннаго режима, особа короля выдѣляется изъ борьбы партій и не призывается къ личному вмѣшательству въ эту борьбу, то бо̀льшее значеніе имѣютъ средства, направленныя прямо противъ совѣтниковъ короля. Средства эти могутъ быть раздѣлены на два разряда: 1) одни изъ нихъ вытекаютъ изъ права

контроля, предоставленнаго палатамъ, надъ дѣятельностью министерства при условіяхъ парламентскаго управленія; 2) вторыя вытекаютъ изъ права палатъ привлекать должностныхъ лицъ къ отвѣтственности за злоупотребленія. Первый разрядъ средствъ—способъ контроля надъ министерствомъ—проявляется въ правѣ запроса и интерпелляціи. Эти два понятія часто смѣшиваются; но дѣлопроизводство палатъ, напр., французскихъ, установляетъ различіе между запросомъ и интерпелляціей по формѣ. Именно, для запроса не установляется такихъ строгихъ формальностей, какъ для интерпелляціи. Послѣдняя можетъ быть сдѣлана только въ письменной формѣ, и отвѣтъ на нее предоставляется министерству дать не тотчасъ, а черезъ нѣсколько дней. Но по существу своему, какъ запросъ, такъ и интерпелляція являются одинаковымъ средствомъ контроля, такъ какъ тотъ и другая имѣютъ цѣлью пригласить министерство или отдѣльнаго министра объяснить свою политику и образъ дѣйствія по опредѣленнымъ вопросамъ внутренняго или внѣшняго управленія. Но и здѣсь видны нѣкоторые оттѣнки, различающіе запросъ отъ интерпелляціи.

Запросъ можетъ быть сдѣланъ по извѣстнымъ фактамъ, которые не бросаютъ тѣни на дѣятельность министерства, на министерское управленіе; онъ можетъ быть сдѣланъ съ цѣлью вызвать и получить разъясненіе министерства по извѣстному вопросу, относительно котораго палаты имѣютъ слишкомъ мало данныхъ. Такъ, въ 1877 году въ германскомъ рейхстагѣ былъ сдѣланъ запросъ депутатомъ Бенигсеномъ князю Бисмарку по поводу отношенія Германіи къ русско-турецкому вопросу, т.-е. къ тогдашней войнѣ. Предполагаютъ, что Бенигсенъ сдѣлалъ этотъ запросъ по желанію самого Бисмарка, который имѣлъ намѣреніе разъяснить свою политику относительно этого вопроса. Этотъ запросъ далъ поводъ къ знаменитому разъясненію политики княземъ Бисмаркомъ, въ которомъ онъ собирался взять на себя роль „честнаго маклера“. Таково было значеніе этого запроса.

Что же касается интерпелляціи, то она, напротивъ, является по поводу такихъ фактовъ внутренней и внѣшней политики, которые заставляютъ думать, что министерство дѣйствуетъ не такъ, какъ слѣдуетъ, что оно неправильно ведетъ дѣло или бездѣйствуетъ тамъ, гдѣ нужно принимать мѣры. Интерпелляція, слѣдовательно, можетъ быть сдѣлана по поводу внутренней и внѣшней политики. Дойдутъ ли до палаты свѣдѣнія о злоупотребленіяхъ администраціи, или о международномъ положеніи, получится ли свѣдѣніе о финансовомъ замѣшательствѣ страны и т. п.—во всѣхъ этихъ случаяхъ она можетъ прибѣгать къ интерпелляціи. Такимъ образомъ, поводовъ къ интерпелляціи можетъ быть много въ тѣхъ случаяхъ, когда предста-

вляется основательное подозрѣніе, что министръ или министерство дѣйствуютъ неправильно, злоупотребляютъ властью или бездѣйствуютъ. Интерпелляція по уставу парламентскаго дѣлопроизводства представляется палатамъ черезъ ихъ предсѣдателей въ письменной формѣ, при чемъ назначается день, въ который министерство обязано дать по ней свои объясненія. Заключеніемъ этого объясненія является обыкновенно голосованіе палаты, т.-е. интерпелляція, разъ она принята палатою, уже есть вопросъ, который палата должна разрѣшить въ томъ или другомъ смыслѣ. Формы, въ которыхъ палата постановляетъ свои рѣшенія, могутъ быть различны, смотря по объясненію, послѣдовавшему со стороны министерства. 1) Объясненіе министерства можетъ быть вполнѣ удовлетворительно; въ этомъ случаѣ палата постановляетъ, что она, удовлетворившись этимъ объясненіемъ, переходитъ къ очередному порядку дѣлъ, à l'ordre du jour. 2) Если министерское объясненіе неудовлетворительно, но не непремѣнно набрасываетъ тѣнь на все министерство, или отдѣльныхъ министровъ, а предметомъ его являются скорѣе частныя злоупотребленія, то палата можетъ постановить рѣшеніе въ слѣдующей формѣ: палата, сожалѣя о существованіи такихъ то фактовъ, или надѣясь, что они будутъ устранены на будущее время, переходитъ къ очереднымъ дѣламъ. Но, 3) если объясненіе министерства неудовлетворительно, и если факты, его вызвавшіе, набрасываютъ тѣнь на его дѣятельность, то палаты вотируютъ недовѣріе къ министерству. Выраженіе недовѣрія, конечно, зависитъ отъ степени значенія палатъ, его вотировавшихъ. Такъ какъ центръ тяжести въ настоящее время находится въ нижней палатѣ, то министерство, располагающее въ ней достаточнымъ большинствомъ голосовъ, можетъ спокойно относиться къ недовѣрію, выраженному верхней палатой. Такъ, въ 1883 году палата лордовъ въ Англіи, собравшаяся въ большомъ числѣ, вотируетъ недовѣріе и порицаніе Гладстону по поводу его политики въ египетскихъ дѣлахъ; но это выраженіе недовѣрія для Гладстона не имѣло никакого значенія, такъ какъ большинство въ нижней палатѣ было за него. Слѣдовательно, все зависитъ отъ значенія самой палаты, отъ того, насколько палата выражаетъ дѣйствительное мнѣніе націи. Если имѣется достаточно основаній для предположенія, что палата не выражаетъ мнѣнія страны, и если есть надежда, что страна не поддержитъ ее, то правительство, получившее выраженіе недовѣрія, прибѣгаетъ иногда къ распущенію палатъ. Но бываютъ случаи, когда выраженіе недовѣрія, съ выраженіемъ притомъ желанія, чтобы въ министерствѣ были люди, болѣе соотвѣтствующіе желаніямъ страны, ведетъ къ отставкѣ министерства.

Эти способы выраженія контроля палатъ надъ дѣйствіями мини-

стровъ употребляются только при нормальномъ ходѣ парламентскихъ дѣлъ. Особенныя права даются палатамъ, когда министерство, нарушающее конституцію или законы, обвиняется въ преступленіяхъ, которыя могутъ явиться поводомъ къ возбужденію уголовнаго преслѣдованія противъ министровъ.

Правила и начала этой отвѣтственности будутъ изложены ниже въ ученіи о кабинетѣ, поэтому здѣсь мы ограничимся только упоминаніемъ объ этомъ. Но намъ надлежитъ указать на нѣкоторые другіе способы, которые практикуются не во всѣхъ государствахъ и составляютъ особенность нѣкоторыхъ изъ нихъ, но которые должны быть разсмотрѣны въ общемъ ученіи о государственномъ устройствѣ. Такъ, въ Швеціи для постояннаго контроля надъ дѣятельностью какъ государственныхъ судовъ, такъ и различныхъ административныхъ учрежденій, шведскимъ сеймомъ (парламентомъ) избирается особый прокуроръ, который имѣетъ право присутствовать при отправленіи дѣлъ въ судебныхъ учрежденіяхъ или учрежденіяхъ административныхъ и который, не вступая непосредственно въ отправленіе текущихъ дѣлъ этихъ учрежденій, имѣетъ право доводить до свѣдѣнія палатъ о замѣченныхъ имъ злоупотребленіяхъ и возбуждать противъ виновныхъ должностныхъ лицъ преслѣдованіе передъ верховнымъ государственнымъ судомъ королевства, который состоитъ какъ изъ чиновъ судебнаго вѣдомства, такъ и изъ должностныхъ лицъ другихъ вѣдомствъ. Но общее наблюденіе за исполненіемъ конституціонныхъ законовъ принадлежитъ особой конституціонной коммиссіи, учрежденной въ составѣ палатъ, которая слѣдитъ за дѣятельностью верховнаго государственнаго суда и въ концѣ каждаго года даетъ свои заключенія, насколько имѣющіеся въ данное время члены этого суда достойны сохранить свое званіе. Такимъ образомъ, въ Швеціи имѣются особыя лица для постояннаго контроля и надзора за разными государственными учрежденіями.

По конституціямъ нѣкоторыхъ германскихъ государствъ, каковы конституціи виртембергская и саксонская, на тотъ періодъ времени, когда палаты не въ сборѣ, учреждается особый постоянный комитетъ. Въ Виртембергѣ этотъ постоянный комитетъ состоитъ изъ 12 лицъ, изъ коихъ 2 суть предсѣдатели двухъ виртембергскихъ палатъ—палаты господъ и палаты депутатовъ, 8 лицъ изъ палаты депутатовъ и 2 изъ палаты господъ. Эти лица избираются палатами въ соединенномъ ихъ собраніи. На обязанности этого комитета лежитъ постоянное наблюденіе за исполненіемъ конституціи съ правомъ приносить жалобы королю на нарушеніе конституціи и законовъ, наблюденіе за исполненіемъ постановленій, изданныхъ съ согласія палаты и короля, съ правомъ представлять отчетъ палатамъ

о всѣхъ замѣченныхъ уклоненіяхъ и злоупотребленіяхъ (статья 187 и слѣд.). Подобный же наблюдательный комитетъ, и тоже постоянный, на основаніи ст. 114 саксонской конституціи, предоставляется учреждать саксонскимъ палатамъ для надзора надъ соблюденіемъ конституціи и точнымъ исполненіемъ законовъ. Такимъ образомъ, и въ этихъ государствахъ имѣются какъ бы постоянные органы для контроля надъ дѣйствіями государственныхъ учрежденій. Они вспомоществуютъ дѣятельности палатъ, что является особенно необходимымъ въ такихъ государствахъ, какъ Виртембергъ, Саксонія и др., ибо здѣсь палаты собираются не часто, и промежутки между сессіями велики. Вслѣдствіе этого, такому комитету въ чрезвычайныхъ случаяхъ предоставляется право требовать созыва палатъ для разсмотрѣнія вопросовъ, возникшихъ во время промежутка между сессіями.

ОТДѢЛЪ ПЯТЫЙ.

Организація палатъ и ихъ дѣлопроизводство.

ГЛАВА I.

Организація палатъ.

I. Отдѣлъ, къ которому мы переходимъ въ настоящее время, будетъ заключаться въ разсмотрѣніи условій осуществленія правъ, предоставленныхъ палатамъ. Эти условія могутъ быть раздѣлены на два разряда: 1) палаты для своей дѣятельности должны имѣть надлежащую организацію, ибо онѣ являются коллегіями, собраніями въ общемъ смыслѣ этого слова, которыя, по чрезвычайной важности предоставленныхъ имъ дѣлъ, въ самомъ устройствѣ своемъ должны представлять условія для правильнаго отправленія дѣлъ; 2) самый порядокъ дѣлопроизводства въ палатахъ, т.-е. порядокъ внесенія предложеній, порядокъ разсмотрѣнія ихъ, голосованія, различныя правила для поддержанія порядка во время преній и т. п., являются условіями, необходимыми для правильнаго и разумнаго рѣшенія вопросовъ, подлежащихъ вѣдѣнію палаты.

Намъ надлежитъ, прежде всего, остановиться на разсмотрѣніи организаціи палаты, т.-е. ближайшимъ образомъ на тѣхъ должностныхъ лицахъ, которымъ предоставляется имѣть руководство въ занятіяхъ палатъ и въ разныхъ побочныхъ, вспомогательныхъ операціяхъ, въ родѣ, напр., веденія протоколовъ, наблюденія за поряд-

комъ въ зданіи парламента, завѣдыванія хозяйственною, финансовою частью, т.-е. расходами по содержанію зданія парламента и расходами на палаты, когда онѣ находятся въ сборѣ и т. п. Поэтому мы, прежде всего, остановимся на такъ называемомъ *бюро* палатъ.

II. Въ Англіи должностныя лица палатъ имѣютъ чисто историческое происхожденіе. Поэтому и въ самомъ названіи ихъ отражается это происхожденіе, а равно и въ порядкѣ ихъ назначенія и въ ихъ функціяхъ. Палаты въ Англіи возникли въ то время, когда королевская власть была достаточно сильна, и когда назначеніе должностныхъ лицъ въ палату было предоставлено королю. Далѣе мы видѣли, что представительство отъ графствъ и общинъ первоначально являлось какъ бы нѣкоторымъ дополненіемъ къ Commune consilium, къ Большому совѣту прелатовъ и бароновъ, на которомъ въ принципѣ предсѣдательствовалъ король или его мѣстозаступники. Такимъ мѣстозаступникомъ первоначально былъ summus justitiarius— великій юстиціарій королевства. Онъ не былъ судебною должностью; онъ предсѣдательствовалъ въ королевскомъ совѣтѣ за отсутствіемъ короля и являлся намѣстникомъ королевства во время отлучекъ короля, весьма частыхъ въ норманнскій періодъ. Но затѣмъ эта должность великаго юстиціарія была уничтожена. Представительство короля въ парламентѣ было возложено на другую важную должность королевства, на канцлера, который въ настоящее время носитъ названіе лорда-канцлера, такъ какъ званіе лорда обыкновенно соединялось съ должностью канцлера, хотя послѣдній можетъ и не быть лордомъ, что, какъ мы увидимъ ниже, влечетъ за собою разныя послѣдствія. Предсѣдателемъ верхней палаты Англіи является канцлеръ королевства. Онъ можетъ быть и не пэромъ, можетъ не принадлежать къ составу верхней палаты, что объясняется особою фикціею англійскаго права, въ силу которой мѣсто, на которомъ сидитъ канцлеръ во время предсѣдательства, считается находящимся внѣ парламента, а такъ какъ по древнему обычаю сѣдалищемъ канцлера является шерстяной мѣшокъ, то фикція выражается въ слѣдующей формѣ: „шерстяной мѣшокъ находится внѣ парламента“, т.-е. мѣсто на немъ могутъ занимать и не лорды. У Мэя, въ его сочиненіи *Англійскій парламентъ и его дѣлопроизводство*, указывается нѣсколько случаевъ, когда болѣе или менѣе продолжительное время канцлерское мѣсто занимали не пэры Англіи. Такъ, въ 1830 году лордъ Брумъ былъ сдѣланъ лордомъ-канцлеромъ, не будучи пэромъ. Подобные случаи повторялись въ 1852, 1858, 1861 и 1868 году. Въ случаѣ отсутствія лорда-канцлера по болѣзни или по другимъ причинамъ, онъ замѣщается однимъ изъ королевскихъ судей по старшинству. Если же и они не могутъ присутствовать,

то лорды изъ своей среды выбираютъ предсѣдателя pro tempore. Если лордъ-канцлеръ, а тѣмъ болѣе королевскій судья не пэръ, то онъ не можетъ принимать участія въ голосованіи, и обязанность его заключается въ чисто внѣшнемъ участіи относительно порядка голосованія. Вообще обязанности предсѣдателя верхней палаты болѣе ограничены, чѣмъ таковыя предсѣдателя нижней палаты.

Независимо отъ предсѣдателя, въ составѣ верхней палаты имѣется клеркъ парламента. Клеркъ верхней палаты есть въ то же время и клеркъ парламента вообще, ибо архивъ палаты лордовъ имѣетъ оффиціальное значеніе, и протоколы, которые ведутся въ засѣданіяхъ этой палаты, суть оффиціальные документы, public records, на которые въ случаяхъ надобности можно ссылаться, чего нельзя дѣлать относительно протоколовъ нижней палаты. Поэтому клеркъ верхней палаты имѣетъ очень важное оффиціальное значеніе, независимо отъ его обязанности вести текущіе протоколы. Клеркъ назначается королемъ, какъ и другія должностныя лица верхней палаты, къ которымъ относятся церемоніймейстеръ чернаго жезла и экзекуторъ парламента.

Обязанности церемоніймейстера чернаго жезла заключаются во внѣшнихъ распорядительныхъ дѣйствіяхъ при засѣданіи палатъ, въ приглашеніи палаты общинъ въ залу засѣданія, когда король или королева присутствуетъ въ верхней палатѣ и приглашаютъ коммонеровъ къ рѣшеткѣ.

Должность церемоніймейстера болѣе почетная, чѣмъ имѣющая практическое значеніе должность экзекутора парламента. Его обязанность состоитъ въ томъ, что онъ вспомоществуетъ лорду-канцлеру, наблюдаетъ за зданіемъ парламента, приводитъ въ дѣйствіе распоряженія палаты по приглашенію требуемыхъ ею свидѣтелей, по удаленію изъ засѣданія лицъ и т. п. Вслѣдствіе этого, экзекуторъ постоянно сопровождаетъ лорда-канцлера и несетъ передъ нимъ жезлъ.

Нижняя палата англіи, палата общинъ, находится подъ предсѣдательствомъ особаго лица — спикера. Первоначальное значеніе спикера, какъ показываетъ его названіе, происходитъ отъ обязанности говорить отъ лица палаты (спикеръ—кто говоритъ, или ораторъ). Спикеръ первоначально давался общинамъ для того, чтобы онѣ, послѣ совѣщанія по предложеннымъ имъ вопросамъ, могли дать свои отвѣты или возраженія какъ королю, такъ и лордамъ. Слѣдовательно, въ спикеры избирались лица, способныя толково говорить и достаточно храбрыя для того, чтобы изложить отвѣты общинъ передъ знатными лордами и при торжественной обстановкѣ Commune consilium'a. По мѣрѣ того, какъ общины развиваются и расширяютъ свое вліяніе, у нихъ является стремленіе и обнаруживается желаніе

заявлять свои собственныя мнѣнія непосредственно и имѣть своего собственнаго спикера, который бы руководилъ преніями, но который не имѣлъ бы права дѣйствовать ихъ именемъ. Вслѣдствіе этого, уже въ 1376 году мы встрѣчаемся въ „добромъ" парламентѣ (прозванномъ такъ за свои доблести; этотъ парламентъ, между прочимъ, первый поставилъ обвиненіе противъ королевскихъ должностныхъ лицъ) съ избраніемъ рыцаря Петра де-ла-Мара, подъ руководствомъ котораго общины, собранныя въ парламентъ, т.-е. вмѣстѣ съ лордами провели очень важное постановленіе о преданіи суду нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ, впослѣдствіи отмѣненное королемъ. Это былъ первый случай выбора спикера. Съ этихъ поръ спикеры избираются палатою и формально утверждаются королемъ.

Въ нижней палатѣ спикеръ является общимъ хозяиномъ этого собранія. Независимо отъ руководства преніями, ему принадлежитъ право вести сношенія съ палатою лордовъ и другими учрежденіями и должностными лицами; право призывать въ палату лицъ въ качествѣ свидѣтелей или обвиняемыхъ; ему также принадлежитъ дисциплинарная власть надъ лицами, уклоняющимися отъ постановленій парламентскаго дѣлопроизводства, наблюденіе за порядкомъ въ зданіи палаты. Въ виду такихъ правъ должность спикера является весьма важною. Поэтому ему принадлежитъ по рангу первое мѣсто послѣ пэровъ. Спикеръ не имѣетъ оффиціальнаго замѣстителя, или, по крайней мѣрѣ, долго его не имѣлъ. Лорда-канцлера замѣщаютъ, какъ мы видѣли, королевскіе судьи, а въ случаѣ отсутствія судей, палата лордовъ выбираетъ въ замѣстители его особое лицо на время. Въ отношеніи же къ нижней палатѣ выступаетъ съ особенной яркостью и упорствомъ свойственный англичанамъ консерватизмъ, чрезмѣрный въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣло касается парламентскихъ обычаевъ. До половины нынѣшняго столѣтія въ англійской палатѣ не было должности замѣстителя спикера единственно по той причинѣ, что таковой не было въ прежнее время. А между тѣмъ должность замѣстителя представляется необходимой на тѣ случаи, когда спикеръ не можетъ присутствовать въ засѣданіи палаты по болѣзни или другимъ уважительнымъ причинамъ. Такой случай произошелъ въ 1853 году, когда тогдашній спикеръ извѣстилъ, что не можетъ предсѣдательствовать въ палатѣ. Требовалось такъ или иначе разрѣшить возникшее черезъ это затрудненіе, ибо палата не можетъ засѣдать безъ спикера. Тогда явилось постановленіе, въ силу котораго, въ случаѣ отсутствія спикера, его мѣсто занимаетъ предсѣдатель финансовыхъ комитетовъ, чэрменъ. Но чэрменъ хотя и заступаетъ мѣсто спикера, все таки не признается его оффиціальнымъ замѣстителемъ, въ родѣ вице-президента, какъ то называется на

континентѣ Европы. По англійскому обычаю спикеръ долженъ всегда находиться на своемъ тронѣ въ залѣ палаты; только въ крайнемъ случаѣ онъ можетъ быть замѣненъ чэрменомъ.

Прочія должности возлагаются на клерка палаты для веденія журналовъ и протоколовъ нижней палаты съ его помощниками— подклерками. Онъ назначается короной пожизненно, и такъ какъ нижняя палата имѣетъ весьма важное значеніе и положеніе въ государствѣ, то оно отражается и на положеніи клерка, который получаетъ за исполненіе своихъ обязанностей громадное жалованье. На клеркѣ лежитъ важная обязанность протоколировать билли и постановленія нижней палаты.

Независимо отъ того, для исполнительныхъ дѣйствій назначается экзекуторъ—церемонійместеръ бѣлаго жезла. Онъ помогаетъ спикеру, смотритъ за внѣшнимъ порядкомъ, несетъ передъ спикеромъ жезлъ, символъ спикерскаго достоинства, и кладетъ его передъ нимъ во время его предсѣдательства.

III. Чисто историческая организація и чисто историческіе порядки Англіи не воспроизведены на континентѣ Европы. Въ Англіи все носитъ отпечатокъ весьма почтенной старины. Ни мантія и и парикъ лорда-канцлера, ни его шерстяной мѣшокъ, ни жезлы, ни экзекуторъ нижней палаты съ присвоеннымъ ему костюмомъ — понятно не могли быть воспроизведены на континентѣ. Здѣсь должности носятъ отпечатокъ новѣйшаго времени и приспособляются къ болѣе практическимъ требованіямъ парламентскаго дѣлопроизводства. Именно, на континентѣ Европы бюро палатъ состоитъ изъ предсѣдателя (президента), двухъ или болѣе вице-президентовъ, нѣсколькихъ секретарей и особыхъ должностныхъ лицъ, которыя носятъ названіе квесторовъ. Порядокъ назначенія или избранія этихъ должностныхъ лицъ различенъ въ отдѣльныхъ государствахъ; но вообще можно сказать, что по большей части предсѣдатели верхнихъ палатъ назначаются королемъ или вообще главой государства, а предсѣдатели нижнихъ палатъ избираются самими палатами.

Назначеніе предсѣдателей обѣихъ палатъ — тальмана и вице-тальмана—имѣется въ Швеціи. Предсѣдатели верхнихъ палатъ назначаются въ Голландіи, Португаліи, Виртембергѣ; точно такъ же назначается президентъ сената въ Италіи и предсѣдатель палаты магнатовъ въ Венгріи.

Въ Пруссіи обѣ палаты одинаково имѣютъ право избирать своихъ предсѣдателей, при чемъ самые выборы производятся слѣдующимъ порядкомъ. Для избранія предсѣдателя, вице-предсѣдателей и другихъ должностныхъ лицъ палаты происходятъ отдѣльные выборы, т.-е. каждое лицо избирается отдѣльно. Если лицо, баллотируемое

въ президенты или вице-президенты, не получитъ надлежащаго большинства голосовъ, то перебаллотировка производится между пятью лицами, получившими при первомъ избраніи наибольшее число голосовъ. Затѣмъ, въ случаѣ надобности, производится вторая перебаллотировка и т. д. На перебаллотировкахъ лица избираются абсолютнымъ большинствомъ голосовъ. Впрочемъ, случаи перебаллотировокъ рѣдки, ибо господствующая партія обыкновенно заранѣе соединяетъ голоса въ пользу одного лица, которое и избирается.

Во Франціи, а также и во многихъ другихъ государствахъ монархическихъ, различаются бюро первоначальныя, при которыхъ открывается засѣданіе палаты, и бюро окончательныя.

Первоначальныя бюро состоятъ изъ doyen d'âge, т.-е. изъ самаго старшаго по лѣтамъ члена палаты (напр., во французской палатѣ депутатовъ одно время назначался президентомъ извѣстный Распайль, ветеранъ революціи 1848 года). Въ помощь ему назначаются секретари и счетчики голосовъ изъ числа самыхъ молодыхъ по лѣтамъ членовъ палаты. Послѣ того, какъ полномочія абсолютнаго большинства членовъ нижней палаты провѣрены, образуется окончательное бюро изъ президента, 4-хъ вице-президентовъ, 8-ми секретарей и 3-хъ квесторовъ. Въ этомъ заключается организація главныхъ должностныхъ лицъ въ палатѣ для общаго руководства ея дѣятельностью, для поддержанія въ ней порядка, для исполненія ея постановленій и т. п. Но указанныя правила не касаются самой конструкціи палаты, которая представляется очень важною, такъ какъ ею предопредѣляется самый порядокъ дѣлопроизводства палаты.

IV. Такъ какъ намъ придется имѣть дѣло съ различными системами конструированія палатъ, то мы укажемъ на два принципа, на основаніи которыхъ можетъ быть различено устройство палатъ: 1) принципъ, въ силу котораго палата интегрально, въ полномъ своемъ составѣ, участвуетъ въ отправленіи своихъ дѣлъ, дѣйствуетъ по всѣмъ предметамъ, подлежащимъ ея вѣдѣнію, какъ одно цѣлое; это мы видимъ въ Англіи; 2) принципъ, въ силу котораго для предварительныхъ работъ палаты распредѣляются на постоянныя бюро и постоянныя или временныя коммиссіи, изготовляющія доклады, на основаніи которыхъ происходятъ дальнѣйшія пренія и голосованія въ палатѣ. Эта система принята, главнымъ образомъ, во Франціи, выработана тамъ окончательно еще въ 1814 году по Règlement de la chambre des députés и сдѣлалась предметомъ подражанія для другихъ государствъ. Эта система въ принципѣ воспринята и въ Пруссіи, и въ Италіи, и отчасти даже въ германскомъ рейхстагѣ.

Англійская система представляетъ оригинальныя черты. По силѣ англійскаго устройства палатъ, центръ тяжести парламентскаго

дѣлопроизводства находится во всей палатѣ интегрально. Палата въ полномъ своемъ составѣ дѣйствуетъ по всѣмъ предметамъ, подлежащимъ ея вѣдѣнію. Нельзя не замѣтить, что такой принципъ представляется довольно правильнымъ, ибо если палата будетъ поручать слишкомъ много дѣлъ и слишкомъ важныя функціи отдѣльнымъ комитетамъ, то она in pleno потеряетъ свое значеніе. Французскій конвентъ 1793 года, несмотря на принципіальное свое всемогущество, былъ порабощенъ собственными комитетами. Эти комитеты получили такую мощь среди конвента, главнымъ образомъ, потому, что самъ конвентъ захватилъ въ свои руки диктатуру и всю полноту исполнительной власти; но для веденія исполнительныхъ дѣлъ, онъ изъ своей среды выдѣлилъ нѣсколько комитетовъ, изъ которыхъ особенное значеніе и силу получилъ комитетъ общественнаго спасенія (comité du salut public). Всѣ эти комитеты, въ особенности же комитетъ общественнаго спасенія, до такой степени парализовали и поработили конвентъ, что какъ весь онъ цѣликомъ, такъ и отдѣльные его члены потеряли всякое значеніе, и передъ голосованіемъ по какимъ нибудь важнымъ вопросамъ конвентъ и его отдѣльные члены напередъ справлялись, каково мнѣніе по данному вопросу Робеспьера, С.-Жюста и Кутона — извѣстнаго въ то время тріумвирата. Конституція 1795 года, вслѣдствіе этого, формально запретила учрежденіе такихъ постоянныхъ комитетовъ, которые могли бы поработить палату; она не допускала учрежденія ихъ постольку, поскольку они могли узурпировать власть палаты. Такимъ образомъ, конституція 1795 года въ принципѣ упразднила комитеты.

Англійскій принципъ организаціи палаты заключается въ томъ, что власть должна принадлежать всей палатѣ. И этотъ принципъ съ точки зрѣнія силы и значенія самой палаты является чрезвычайно важнымъ.

Англійская система предполагаетъ, какъ общее правило, дѣйствіе всей палаты, и парламентъ вообще недовѣрчиво относится къ образованію коммиссій. Но этотъ принципъ по своему существу долженъ допустить нѣкоторыя ограниченія: 1) въ самыхъ условіяхъ дѣлопроизводства палаты, о которыхъ будетъ говориться ниже, являются извѣстныя формальныя условія, часто стѣсняющія свободу обсужденія законопроектовъ и другихъ мѣръ въ частностяхъ; 2) извѣстные вопросы по своей спеціальности, или по самому характеру дѣла предполагаютъ извѣстныя предварительныя работы, предварительныя дѣйствія, на основаніи которыхъ палата можетъ придти къ какому нибудь опредѣленному рѣшенію. Вслѣдствіе этого, въ англійскомъ парламентѣ мы имѣемъ два разряда комитетовъ. Одни изъ этихъ комитетовъ образуются изъ цѣлой палаты, или, говоря иначе,

палата въ извѣстныхъ случаяхъ и по извѣстнымъ вопросамъ обращается въ комитетъ для болѣе удобнаго и, вмѣстѣ съ тѣмъ, всесторонняго обсужденія вопросовъ въ подробностяхъ и деталяхъ. Обращеніе палаты въ комитетъ имѣетъ мѣсто въ двухъ случаяхъ: 1) для внесенія извѣстныхъ биллей въ парламентъ; сюда относятся билли, касающіеся регулированія торговли (съ 1772 года) и религіозные билли; но главное мѣсто между ними, по ежегодному ихъ внесенію, принадлежитъ биллямъ о денежныхъ пособіяхъ, т.-е. другими словами: финансовымъ биллямъ, и 2) для детальнаго обсужденія всѣхъ вообще законопроектовъ послѣ второго чтенія.

При превращеніи палаты въ комитетъ, спикеръ оставляетъ свое мѣсто. Предсѣдательство въ комитетѣ принимаетъ на себя чэрменъ финансовыхъ комитетовъ, избираемый изъ самыхъ знаменитыхъ и опытныхъ финансистовъ страны. Затѣмъ комитетъ приступаетъ къ преніямъ внѣ обыкновенныхъ формальностей парламентскаго дѣлопроизводства. Къ числу облегчительныхъ условій дѣлопроизводства въ комитетѣ принадлежитъ прежде всего то, что въ палатѣ, какъ таковой, каждый ея членъ и депутатъ можетъ въ теченіе засѣданія говорить только одинъ разъ. Другой разъ онъ можетъ говорить лишь по поводу какихъ нибудь личныхъ объясненій, или для поправки и объясненія фактовъ и мѣстъ его рѣчи, невѣрно понятыхъ и истолкованныхъ. Это правило не примѣняется въ палатѣ, обращенной въ комитетъ: членамъ комитета можетъ быть нѣсколько разъ предоставлено слово. Второй случай, когда палата обращается въ комитетъ, есть обсужденіе билля послѣ второго чтенія. Второе чтеніе предназначается для общихъ преній по внесенному въ палату законопроекту. Когда эти общія пренія закончены, спикеръ, который, въ виду того, что послѣ общихъ преній становится возможнымъ обсужденіе законопроекта въ частностяхъ и подробностяхъ, ставитъ вопросъ: не желаетъ ли палата обратиться въ комитетъ? Если палата даетъ положительный отвѣтъ, то спикеръ удаляется, жезлъ его уносится, и предсѣдательское мѣсто занимаетъ чэрменъ. По окончаніи преній въ комитетѣ, въ свою очередь чэрменъ ставитъ вопросъ: не желаетъ ли комитетъ сдѣлать докладъ палатѣ? Если комитетъ отвѣтитъ утвердительно, то чэрменъ оставляетъ свое мѣсто, возвращается спикеръ, приносится его жезлъ, и палата возстановляется. Она выслушиваетъ докладъ и, принявъ резолюціи комитета, приступаетъ къ третьему чтенію билля. Такимъ образомъ, слѣдовательно, между вторымъ и третьимъ чтеніемъ билля вся палата можетъ обратиться въ комитетъ для обсужденія подробностей билля.

Независимо отъ этого, при палатѣ могутъ быть образованы особые

комитеты, которые раздѣляются на постоянные и случайные комитеты. Назначеніе тѣхъ и другихъ совершается по волѣ парламента и для исполненія предварительныхъ работъ, необходимыхъ для разрѣшенія извѣстнаго вопроса, предстоящаго палатѣ. Сюда относится прежде всего комитетъ петицій. Петиціи, препровождаемыя въ палату, не могутъ быть представлены на ея обсужденіе иначе, какъ по предварительномъ разсмотрѣніи ихъ въ этомъ комитетѣ какъ со стороны содержанія, такъ и со стороны формы [1]). Этотъ комитетъ обыкновенно состоитъ не менѣе какъ изъ 15 членовъ. Случайные комитеты или коммиссіи могутъ быть назначены палатою для исполненія какихъ либо временныхъ порученій. Наибольшею извѣстностью пользуются коммиссіи, назначаемыя для парламентскихъ слѣдствій, т.-е. для собиранія данныхъ, необходимыхъ для выработки извѣстныхъ законодательныхъ мѣръ, напр., коммиссія для изслѣдованія положенія рабочаго класса, коммиссія для изслѣдованія дѣлъ о парламентскихъ подкупахъ и неправильностяхъ выборовъ въ мѣстахъ, о которыхъ было заявлено; для изслѣдованія спорныхъ вопросовъ о привилегіяхъ парламента въ случаѣ спора между двумя палатами, или между палатами и короной и т. д. Словомъ сказать, такіе частные комитеты и коммиссіи съ временнымъ порученіемъ назначаются pro re nata, по мѣрѣ надобности, и иногда они пользуются обширными полномочіями, которыя предоставляются имъ палатою.

Всѣ такіе комитеты и коммиссіи имѣютъ значеніе и характеръ учрежденій явныхъ, публичныхъ. Но иногда палата прибѣгаетъ къ назначенію тайныхъ комитетовъ, которые производятъ свои работы не въ общихъ условіяхъ гласности парламентскаго дѣлопроизводства, но въ условіяхъ тайныхъ. Такіе комитеты обыкновенно учреждаются въ чрезвычайныхъ случаяхъ и возобновляются очень рѣдко. Такъ, въ 1715 году, въ 1-й годъ царствованія Георга I, по поводу происковъ партіи якобитовъ (приверженцевъ изгнаннаго короля Іакова II) былъ назначенъ особый тайный комитетъ чисто политическаго характера. Затѣмъ, въ 1794 году, когда парламентъ и правительство опасались революціоннаго взрыва въ Англіи, когда Питтъ предложилъ принять чрезвычайныя мѣры съ пріостановкой дѣйствія Habeas corpus act'а, также былъ образованъ тайный комитетъ, на основаніи доклада котораго палаты и приняли извѣстныя резолюціи о полномочіяхъ, предоставленныхъ правительству на это время [2]). Но эти комитеты представляютъ исключеніе. Обыкновенно же всѣ дѣйствія палатъ происходятъ въ условіяхъ гласности.

---

[1]) См. стр. 43.

[2]) См. стр. 60 и 61.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что за этими исключеніями, палата дѣйствуетъ всегда интегрально, въ полномъ составѣ, т.-е. и предварительная разработка вопросовъ и обсужденія, пренія и голосованіе совершаются всей палатою, въ полномъ ея составѣ, при чемъ палата не делегируетъ своей власти какимъ либо комитетамъ, чѣмъ устраняется та опасность, что комитеты могутъ узурпировать власть палаты. А что комитеты склонны къ этому, явствуетъ изъ слѣдующаго соображенія: при назначеніи постоянныхъ комитетовъ съ болѣе или менѣе обширными полномочіями, въ эти комитеты палата будетъ стараться назначать лицъ способныхъ и опытныхъ въ данномъ дѣлѣ, вслѣдствіе чего всѣ рѣшенія комитетовъ будутъ имѣть большое значеніе и авторитетъ въ глазахъ отдѣльныхъ членовъ палаты и приниматься послѣдней безъ противорѣчія и сопротивленія, какъ дѣло спеціалистовъ. Англійская практика держится въ этомъ отношеніи другого правила: всякій спеціалистъ и свѣдущій человѣкъ приглашается передъ лицомъ всей палаты, при полномъ ея составѣ, доказать, что его мнѣнія и соображенія по тому или иному вопросу имѣютъ основаніе.

V. Этотъ принципъ имѣетъ особенную модификацію на континентѣ Европы, гдѣ роль тѣхъ англійскихъ комитетовъ, которые составляются изъ всей палаты, играютъ такъ называемыя бюро, или отдѣленія палаты. Говоря иначе, въ тѣхъ случаяхъ, когда уставъ англійскаго дѣлопроизводства требуетъ образованія комитета изъ всей палаты, континентальные уставы по большей части прибѣгаютъ къ образованію особыхъ постоянныхъ бюро изъ состава всей палаты.

Такъ какъ идея бюро — французская, то мы укажемъ на постановленія французскаго законодательства по этому предмету. По уставамъ французскаго парламентскаго дѣлопроизводства 1876 года какъ въ сенатѣ, такъ и въ палатѣ депутатовъ, палаты, тотчасъ послѣ своего собранія, по жребію раздѣляются на бюро: именно нижняя палата раздѣляется на 11 бюро, а сенатъ на 9. Раздѣленіе на бюро происходитъ путемъ жребія для того, чтобы эти бюро не были подобраны въ духѣ партій. Каждое бюро изъ своей среды избираетъ предсѣдателя, его помощниковъ и секретарей. Роль этихъ бюро разнообразна. Прежде всего, на обязанности бюро лежитъ повѣрка полномочій депутатовъ. Въ Англіи разсмотрѣніе депутатскихъ полномочій имѣетъ мѣсто лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда противъ нихъ заявлены основательныя подозрѣнія, т.-е., если выборы обжаловались въ надлежащемъ порядкѣ. Этотъ порядокъ, какъ мы видѣли, состоитъ въ томъ, что разсмотрѣніе жалобъ, правильности выборовъ и всѣхъ дѣлъ, относящихся до этого предмета, представляется англійскому

высшему суду. Во Франціи, а также и въ другихъ европейскихъ государствахъ, право это остается за палатами. Такимъ образомъ, бюро палаты призываются для провѣрки правъ членовъ своего состава по принадлежности. Затѣмъ на бюро возлагается предварительное обсужденіе законопроектовъ, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда по постановленію палатъ они препровождаются для разсмотрѣнія въ особую спеціальную коммиссію. Такимъ образомъ, въ нормальномъ порядкѣ, послѣ внесенія проектовъ въ палату, она постановляетъ препроводить ихъ на разсмотрѣніе въ отдѣльныя бюро. Каждое бюро собирается подъ предсѣдательствомъ своего предсѣдателя. Общія пренія и окончательное голосованіе законопроекта палатою происходятъ уже впослѣдствіи, послѣ того, какъ законопроектъ побылъ въ отдѣльныхъ бюро.

Но независимо отъ этихъ бюро, французскій уставъ парламентскаго дѣлопроизводства по отношенію къ палатѣ депутатовъ устанавливаетъ особыя постоянныя коммиссіи. Между ними занимаетъ первое мѣсто такъ называемая бюджетная коммиссія, такъ какъ каждый финансовый законопроектъ, особенно проектъ государственной росписи, предварительно, до поступленія на разсмотрѣніе палаты, вносится въ бюджетную коммиссію, вслѣдствіе чего она и ея предсѣдатель играютъ во Франціи важную роль. Бюджетная коммиссія избирается по выборамъ каждаго бюро, что и составляетъ третье назначеніе этихъ бюро. Палата опредѣляетъ число членовъ коммиссій соотвѣтственно числу имѣющихся въ ней бюро. Такъ какъ этихъ бюро въ нижней палатѣ 11, то коммиссіи избираются или изъ 11 человѣкъ, или изъ числа ихъ кратнаго отъ 11. Такъ, бюджетная коммиссія состоитъ изъ 33 членовъ (изъ такого же числа членовъ состояла коммиссія, обсуждавшая проектъ конституціонныхъ законовъ 1875 года). Вторая коммиссія—такъ называемая счетная, для провѣрки расходовъ и хозяйственныхъ операцій, которыя относятся къ палатамъ. Затѣмъ, при французской палатѣ депутатовъ имѣется коммиссія объ отпускахъ (des congés) депутатовъ и коммиссія петицій, гдѣ предварительно разсматриваются всѣ прошенія, представляемыя палатѣ, съ цѣлью удостовѣриться 1) въ томъ, что содержаніе ихъ законно, по крайней мѣрѣ, съ формальной стороны, и 2) что подъ ними имѣются надлежащія подписи. На эту коммиссію возлагается обязанность докладывать палатѣ внесенныя на предварительное ея разсмотрѣніе петиціи, и главныя изъ нихъ коммиссія можетъ печатать для раздачи членамъ палаты, съ цѣлью предварительнаго ознакомленія съ содержаніемъ напечатанной петиціи, которая въ этомъ случаѣ признается коммиссіей почему либо важной для государственныхъ интересовъ. Затѣмъ, существуетъ коммиссія по

мѣстному управленію для разныхъ дѣлъ по устройству управленія департаментовъ, округовъ, общинъ и т. п. Коммиссія эта состоитъ изъ 11 членовъ, по одному изъ каждаго бюро. Наконецъ, послѣдняя коммиссія есть коммиссія инициативы, на обязанности которой лежитъ предварительное разсмотрѣніе законопроектовъ, если палата препровождаетъ ихъ въ эту коммиссію и не назначаетъ другой специальной коммиссіи для разсмотрѣнія того или другого проекта. Предварительное разсмотрѣніе проектовъ коммиссіей инициативы имѣетъ значеніе въ томъ смыслѣ, что въ палату могутъ быть внесены предложенія однородныя, получивъ которыя, по постановленію палаты, коммиссія инициативы можетъ сдѣлать ей общій совмѣстный докладъ о всѣхъ однородныхъ предложеніяхъ или свести такія предложенія въ одну общую редакцію. Эта предварительная работа коммиссіи значительно облегчаетъ и экономизируетъ дѣятельность палаты. Въ коммиссію инициативы палата препровождаетъ также и такіе законопроекты, по поводу которыхъ палата, безъ выслушанія мнѣній этой коммиссіи, не желаетъ почему либо высказаться и постановить рѣшеніе. Препровожденіе законопроектовъ въ коммиссію съ этой цѣлью въ большинствѣ случаевъ обозначаетъ, что палата имѣетъ намѣреніе не особенно торопиться съ ними, желаетъ отложить рѣшеніе по нимъ, что называется, въ долгій ящикъ, чего въ особенности боятся лица, вносящія въ палату какія либо предложенія.

Независимо отъ этихъ 6-ти постоянныхъ коммиссій, могутъ быть образованы самыя разнообразныя временныя коммиссіи для обсужденія разныхъ специальныхъ законопроектовъ, для парламентскихъ слѣдствій и т. д., такъ что нѣтъ возможности исчислить всѣ предметы, по которымъ палата можетъ назначить временную коммиссію.

Подобный же принципъ примѣняется въ Пруссіи и отчасти въ Италіи по отношенію къ палатѣ депутатовъ. Въ Пруссіи обѣ палаты распадаются на такъ называемыя Abtheilungen. Раздѣленіе верхней палаты (Herrenhaus) предоставляется президенту этой палаты, при чемъ онъ долженъ раздѣлить членовъ палаты на возможно ровное число такъ, чтобы они распредѣлились на 5 отдѣленій. Въ палатѣ депутатовъ (Abgeordnetenhaus) члены ея распредѣляются на 7 отдѣленій по жребію, и по возможности въ равномъ для каждаго отдѣленія числѣ. Каждое отдѣленіе избираетъ абсолютнымъ большинствомъ голосовъ предсѣдателя (Vorsitzender), секретарей (Schriftführer) и замѣстителей того и другихъ. Эти отдѣленія, бюро, въ принципѣ остаются въ теченіе всей сессіи. Въ противоположность Франціи, гдѣ палатскія бюро могутъ быть возобновляемы ежемѣсячно для предупрежденія возможности коалиціонныхъ стремленій,

въ прусской палатѣ эти отдѣленія остаются въ теченіе всей сессіи или пока палата не сдѣлаетъ распоряженія произвести новое распредѣленіе членовъ на основаніи прошенія о томъ, подписаннаго, по крайней мѣрѣ, 50 депутатами.

Правила о постоянныхъ и временныхъ коммиссіяхъ въ томъ видѣ, въ какомъ онѣ существуютъ во Франціи, примѣняются къ Пруссіи и къ Италіи. Въ Пруссіи при нижней палатѣ имѣются слѣдующія постоянныя коммисіи: для парламентскихъ дѣлъ, для петицій, для аграрныхъ вопросовъ, для юстиціи, для дѣлъ общинъ, для народнаго образованія, для разсмотрѣнія государственной росписи и отчетовъ по исполненію смѣты. Сверхъ того, коммиссіи могутъ быть образованы и для всякихъ другихъ вопросовъ, которые занимаютъ палату. Въ отличіе отъ правилъ англійскаго парламентскаго дѣлопроизводства, по которымъ отсылка законопроектовъ въ коммиссію имѣетъ мѣсто послѣ второго чтенія, когда палата въ Англіи обращается вся въ комитетъ, по прусскому законодательству палата послѣ перваго чтенія можетъ отправить проектъ въ коммиссію для доклада; но эта коммиссія не есть комитетъ всей палаты, а спеціальная коммиссія, нарочито назначенная для разработки вопросовъ, занимающихъ палату.

ГЛАВА II.

Парламентское дѣлопроизводство.

I. Такова внѣшняя организація палатъ. Познакомившись съ нею, мы должны теперь обратиться къ разсмотрѣнію парламентскаго дѣлопроизводства. Наиболѣе сложнымъ является дѣлопроизводство англійскаго парламента, такъ какъ оно развивалось путемъ отдѣльныхъ узаконеній, парламентскихъ прецедентовъ, обычаевъ, уставовъ и массы всякаго рода постановленій, вслѣдствіе чего еще въ XVII ст. было сказано, что „парламентское право темно и въ большинствѣ случаевъ неизвѣстно“. Дѣйствительно нерѣдко самъ парламентъ затрудняется въ разрѣшеніи тѣхъ или другихъ вопросовъ своего дѣлопроизводства и принужденъ бываетъ назначать для этого спеціальныя коммиссіи изъ лицъ, опытныхъ въ парламентской исторіи и умѣющихъ отыскивать нужные прецеденты, бывшіе въ XIII или XIV вѣкѣ. Этимъ лицамъ поэтому предоставляется право пользоваться всякими архивами. Къ числу важнѣйшихъ историческихъ источниковъ Англіи, пригодныхъ для этой цѣли и имѣющихъ также общее значеніе, относится докладъ коммиссіи лордовъ, учрежденной для изслѣдованія вопроса о пожизненной парламентской пэріи (по

дѣлу Парка). Этотъ документъ составленъ весьма тщательно и ученымъ образомъ, такъ что на него ссылаются и ученые въ своихъ работахъ по исторіи англійскаго парламентскаго права въ особенности. Такимъ образомъ, источники англійскаго дѣлопроизводства представляются чрезвычайно разнообразными. Сюда относятся: 1) Статуты; такъ, вопросы парламентскаго дѣлопроизводства, компетентность или степень власти парламента, правила относительно созыва его и т. п. опредѣляются общими законами, статутами, т.-е. резолюціями обѣихъ палатъ, утвержденными королемъ. 2) Каждая палата имѣетъ право самостоятельно давать себѣ уставъ дѣлопроизводства. Эти постоянные уставы очень часто видоизмѣнялись и въ настоящее время также значительно подновлены (въ 70-хъ годахъ). 3) Независимо отъ этого, каждая палата можетъ установить правила дѣлопроизводства касательно отдѣльной сессіи. Это бываетъ въ томъ случаѣ, когда является необходимость ввести въ парламентское дѣлопроизводство какую нибудь новую мѣру, но палата опасается вводить ее какъ постоянное правило и вводитъ ее, слѣдовательно, въ видѣ временныхъ правилъ на одну сессію. Таковымъ, напр., было правило 1879 года объ ирландскихъ депутатахъ, которые, пользуясь правилами обычнаго парламентскаго дѣлопроизводства и преслѣдуя свои особыя цѣли, до чрезмѣрности затягивали чтенія извѣстнаго гладстоновскаго билля о поземельной реформѣ въ Ирландіи. 4) Затѣмъ источниками англійскаго парламентскаго дѣлопроизводства являются прецеденты, т.-е. резолюціи парламента, утвержденныя королемъ, или принятыя однѣми палатами, которыя имѣютъ право принимать собственною властью нѣкоторыя резолюціи, относящіяся къ спорнымъ вопросамъ, возникавшимъ въ разное время. Эти прецеденты относятся нерѣдко къ XIII и XIV столѣтіямъ. Хотя для нашего времени немного странно ссылаться на эту сѣдую старину, тѣмъ не менѣе англійскій парламентъ цѣпко и ревниво держится за старые прецеденты, указывающіе, какъ поступали, напр., общины по однородному съ спорнымъ случаю при какомъ нибудь Эдуардѣ III.

Таковы разные источники парламентскаго дѣлопроизводства въ Англіи. На континентѣ Европы эти источники значительно проще: именно, конституція, если въ самомъ конституціонномъ актѣ опредѣляется порядокъ парламентскаго дѣлопроизводства, и затѣмъ собственные уставы, которые предоставляются каждой палатѣ издавать для себя, пополнять и измѣнять въ случаѣ надобности [1]).

---

[1]) Самыя лучшія пособія для ознакомленія съ порядками англійскаго парламентскаго дѣлопроизводства слѣдующія: сочиненіе Thomas Erskine May, *On*

II. Резолюціи парламента постановляются на основаніи вопросовъ, предлагаемыхъ спикеромъ послѣ того, какъ пренія по вопросу, занимавшему палату, исчерпаны. Но для того, чтобы спикеръ могъ поставить вопросъ, а палата отвѣтить на него, а также, чтобы могли происходить самыя пренія, необходимо, чтобы каждая палата имѣла законный составъ.

Законный составъ палаты, носящій старинное названіе „quorum", опредѣляется на основаніи правилъ и прецедентовъ для каждой палаты отдѣльно. Въ палатѣ лордовъ примѣняются общія правила, устанавливаемыя для коллегій, такъ какъ означенная палата имѣла значеніе королевской куріи. Поэтому quorum верхней палаты ограничивается тремя членами: требованіе весьма ограниченное въ виду того, что палата лордовъ насчитываетъ болѣе 500 членовъ.

Столь же ограниченъ quorum, установленный для палаты общинъ, именно онъ опредѣленъ 40 членами изъ 670-ти. Этимъ открывается для депутатовъ широкая возможность уклоненія отъ своихъ обязанностей. Часто въ англійской палатѣ и въ печати слышатся жалобы на то, что депутаты собираются въ достаточномъ числѣ только въ засѣданія, обѣщающія особенный интересъ, предоставляя рѣшеніе весьма важныхъ, но сухихъ вопросовъ ограниченному числу членовъ.

Въ сессію 1872 года было произведено 277 голосованій, посредствомъ такъ называемаго раздѣленія (division). Изъ этихъ 277 голосованій приняли участіе:

Въ 2-хъ менѣе 40.
„ 11-ти отъ 40 до 50.

---

the law, proceedings, and usage of parliament, переведенное на нѣмецкій языкъ Оппенгеймомъ. Болѣе сжатое, но хорошее изложеніе палатскаго дѣлопроизводства имѣется въ сочиненіи Homersham Cox, *Institutions of the english government*, 1863 г. Эта книга также переведена на нѣмецкій языкъ и, сверхъ того, имѣетъ ту цѣнность, что она проредактирована Гнейстомъ, авторитетъ котораго въ вопросахъ англійскаго права имѣетъ большое значеніе. Затѣмъ слѣдуетъ упомянуть сочиненіе, въ свое время имѣвшее значительный успѣхъ, особенно во Франціи, именно сочиненіе Фишеля *Die Englische Verfassung*. Но при болѣе пристальномъ изученіи этого сочиненія въ немъ можно отыскать мѣста, свидѣтельствующія о тѣхъ или другихъ фактахъ, которые нигдѣ не находятъ себѣ подтвержденія. Имѣется русскій переводъ этого сочиненія, но онъ сдѣланъ неумѣлыми руками и значительно искажаетъ содержаніе оригинала. Поэтому, какъ подлинникомъ сочиненія Фишеля, такъ въ особенности его русскимъ переводомъ слѣдуетъ пользоваться весьма осторожно. Для исторической части, по вопросамъ о парламентскихъ порядкахъ, поскольку они касаются XVIII и XIX столѣтія, полезно имѣть въ виду сочиненіе Thomas Erskine May, *Constitutional history of England etc.* 2 т. (нѣм. пер. Оппенгейма 1862 и 1864 г.), гдѣ авторъ съ подробностью и ясностью разсматриваетъ разнообразные прецеденты, сюда относящіеся.

Въ 25-ти отъ 50 до 100.
„ 96-ти отъ 100 до 200.
„ 69-ти отъ 200 до 300.
„ 52-хъ отъ 300 до 400.
„ 20-ти отъ 400 до 500.
„ 2-хъ свыше 500.

Такимъ образомъ, наибольшее число голосованій (96+69) было произведено при составѣ палаты меньшемъ половины общаго числа ея членовъ.

III. Порядокъ внесенія и разсмотрѣнія биллей, а также порядокъ преній по нимъ, опредѣляется различно, смотря по свойству самыхъ биллей. Съ этой точки зрѣнія всѣ билли раздѣляются въ Англіи на три категоріи: 1) билли публичные, 2) билли частные и 3) билли денежные. Билли денежные суть одинъ изъ видовъ биллей публичныхъ и отличаются отъ послѣднихъ порядкомъ ихъ внесенія въ палату и способомъ ихъ обсужденія. Напротивъ, билли частные отличаются отъ публичныхъ самымъ своимъ существомъ, хотя по формѣ своей имѣютъ значеніе законовъ. Частные билли имѣютъ своимъ предметомъ интересы отдѣльныхъ лицъ и мѣстныхъ союзовъ, поэтому они подраздѣляются на билли личные и мѣстные. Они не обнародуются во всеобщее свѣдѣніе подобно биллямъ публичнымъ, и знаніе ихъ для мѣстъ судебныхъ и административныхъ необязательно. Поэтому стороны сами обязаны представлять ихъ, въ случаѣ спора, для подтвержденія своихъ правъ.

IV. Публичные билли вносятся въ палату или по предложенію правительства или по предложенію (моціи) отдѣльныхъ членовъ палатъ. Предложенія, принятыя палатой къ разсмотрѣнію, обсуждаются въ извѣстной очереди, опредѣляемой дневной росписью (ordre du jour). Дневная роспись на каждое засѣданіе установляется въ концѣ предыдущаго засѣданія спикеромъ по соглашенію съ палатой. Но разсмотрѣніе дѣлъ по дневной росписи можетъ быть прервано новыми заявленіями и предложеніями какъ правительства, такъ и отдѣльныхъ членовъ палаты съ согласія послѣдней. Сверхъ того, уставъ дѣлопроизводства назначаетъ особенные дни для принятія новыхъ предложеній правительства и отдѣльныхъ депутатовъ. Такими днями являются: для правительственныхъ предложеній понедѣльникъ, четвергъ и пятница, для частныхъ моцій—вторникъ.

Для того, чтобы предложеніе было обсуждаемо палатой, необходимо ея предварительное разрѣшеніе. Исключеніе изъ этого правила составляютъ: 1) предложенія правительственныя, въ силу права инціативы, принадлежащей послѣднему наравнѣ съ палатами; 2) предложенія лордовъ въ верхней палатѣ, въ силу ихъ особой

привилегіи быть выслушанными палатой и требовать занесенія своего мнѣнія въ протоколъ.

Членъ палаты, коему дано разрѣшеніе внести свое предложеніе въ палату, обязанъ развить свое предложеніе. Если никто изъ членовъ палаты его не поддержитъ—оно считается отклоненнымъ, и палата не приступаетъ къ дальнѣйшему его разсмотрѣнію. Это постановленіе имѣетъ цѣлью оградить палату отъ разсмотрѣнія предложеній настолько несостоятельныхъ, что они не могутъ найти поддержки даже со стороны одного члена палаты. Нѣкоторыя континентальныя палаты установляютъ въ этомъ отношеніи еще болѣе строгія требованія. Такъ, по уставу прусскаго ландтага и германскаго рейхстага всякое предложеніе можетъ быть внесено только парламентскою фракціею и за подписью не менѣе, какъ 15-ти лицъ.

Вслѣдствіе этого, соціалисты въ германскомъ рейхстагѣ до послѣднихъ (1884 г.) выборовъ не имѣли возможности вносить какія либо предложенія, такъ какъ число соціалистическихъ депутатовъ не достигало требуемой уставомъ цифры 15.

V. Билль, подлежащій разсмотрѣнію англійской палаты, по общему правилу долженъ пройти пять стадій: первое чтеніе, второе чтеніе, разсмотрѣніе въ комитетѣ, третье чтеніе, голосованіе.

Установленіе этихъ стадій должно обезпечить основательность разсмотрѣнія каждаго законопроекта и предохранить палату отъ спѣшныхъ рѣшеній. Впрочемъ, сроки отдѣляющіе одно чтеніе отъ другого, въ Англіи установляются самими палатами. Поэтому чтенія могутъ быть назначаемы непосредственно одно за другимъ, и билль можетъ пройти въ обѣихъ палатахъ въ весьма непродолжительный срокъ. Такъ, билль Гладстона (1883 г.) относительно ограниченія продажи взрывчатыхъ веществъ прошелъ въ обѣихъ палатахъ и получилъ королевскую санкцію въ однѣ сутки. Въ этомъ отношеніи уставы англійскихъ палатъ отличаются отъ уставовъ французскихъ, которые требуютъ, чтобы между первымъ и вторымъ чтеніемъ прошло не менѣе пяти дней, за исключеніемъ предложеній, объявленныхъ неотложными (urgents). Для послѣднихъ французскіе уставы ограничиваются требованіемъ одного чтенія. Первое чтеніе не имѣетъ существеннаго значенія; оно предназначено для предварительнаго ознакомленія членовъ палатъ съ содержаніемъ предложенія, которое должно быть внесено въ письменной формѣ и редактировано въ видѣ закона, который могъ бы быть принятъ палатой. Но въ настоящее время ознакомленіе членовъ палатъ съ законопроектами совершается чрезъ раздачу депутатамъ и лордамъ печатныхъ экземпляровъ проекта. Поэтому, первое чтеніе ограничивается обыкновенно прочтеніемъ заглавія билля и крат-

кими его разъясненіями, если это представится нужнымъ. Послѣ этого спикеръ спрашиваетъ палату, желаетъ ли она перейти ко второму чтенію, и въ какой именно день. Въ случаѣ утвердительнаго отвѣта, назначается день для второго чтенія. Послѣднее предназначено, главнымъ образомъ, для общихъ преній, касательно главныхъ началъ и системы проекта. Впрочемъ, по биллямъ несложнымъ въ преніяхъ при второмъ чтеніи могутъ быть исчерпаны всѣ частные вопросы, относящіеся къ биллю, и его отдѣльныя статьи. Но по сколько нибудь сложнымъ биллямъ, детальная разработка законопроекта, разсмотрѣніе отдѣльныхъ его статей, а равно и предложенныхъ къ нимъ поправокъ (amendements) совершается въ комитетѣ, образуемомъ изъ всей палаты. Въ заключеніе преній по второму чтенію спикеръ ставитъ вопросъ: желаетъ ли палата обратиться въ комитетъ. Въ случаѣ утвердительнаго отвѣта, спикеръ оставляетъ свое мѣсто, которое занимаетъ председатель финансовыхъ комитетовъ. Палата, обращенная въ комитетъ, должна имѣть одинаковый съ нею quorum, т.-е. состоять не менѣе, какъ изъ сорока депутатовъ (въ нижней палатѣ). Различіе между комитетскимъ и оффиціальнымъ засѣданіемъ палаты состоитъ въ отступленіи отъ нѣкоторыхъ формъ дѣлопроизводства, ограничивающихъ свободу дебатовъ. Въ оффиціальномъ засѣданіи, подъ предсѣдательствомъ спикера, никакой членъ палаты не имѣетъ права говорить болѣе одного раза; напротивъ, въ комитетѣ каждому члену слово можетъ быть предоставлено нѣсколько разъ, вслѣдствіе чего аргументы каждой стороны могутъ быть исчерпаны и приведены вполнѣ. Сверхъ того, детальное разсмотрѣніе проекта въ комитетѣ ускоряетъ дѣлопроизводство сравнительно съ условіями его въ засѣданіи оффиціальномъ.

Когда предсѣдатель комитета полагаетъ, что предметъ преній достаточно исчерпанъ, онъ ставитъ вопросъ: желаетъ ли комитетъ сдѣлать докладъ палатѣ. При утвердительномъ отвѣтѣ предсѣдатель извѣщаетъ спикера, который возвращается въ залу съ знаками своего достоинства и открываетъ засѣданіе палаты. По выслушаніи доклада, спикеръ ставитъ вопросъ, желаетъ ли палата перейти къ третьему чтенію. Если палата удовлетворена докладомъ комитета и находитъ, что всѣ частные вопросы исчерпаны въ предыдущихъ преніяхъ, она даетъ отвѣтъ утвердительный. Въ противномъ случаѣ, билль снова препровождается въ комитетъ или даже въ спеціальную коммиссію, если палата захочетъ таковую назначить. Во всякомъ случаѣ, второе чтеніе и комитетское засѣданіе суть самые важные моменты для каждаго законопроекта. При второмъ чтеніи и въ комитетскомъ засѣданіи разсмотрѣны, какъ общія его начала, такъ и

отдѣльныя статьи; палата можетъ дать вполнѣ сознательное заключеніе объ его содержаніи и значеніи. Вслѣдствіе этого, допущеніе билля къ третьему чтенію означаетъ обыкновенно полный его успѣхъ.

Билли непріятные палатѣ останавливаются обыкновенно при второмъ чтеніи и не допускаются къ третьему.

Въ третьемъ чтеніи билль разсматривается въ томъ видѣ, какъ онъ вышелъ изъ переработки его при второмъ чтеніи и въ комитетскихъ преніяхъ, т.-е. въ редакціи, согласованной со всѣми принятыми измѣненіями и поправками. Поэтому, въ третьемъ чтеніи билль не подвергается существеннымъ измѣненіямъ: поправки допускаются только относительно отдѣльныхъ словъ, но билль подвергается окончательному обсужденію въ общемъ его составѣ. По заключеніи преній, палата переходитъ къ окончательному голосованію. Хотя всѣ вопросы, подлежащіе обсужденію палаты, рѣшаются голосованіемъ, хотя и въ предыдущихъ стадіяхъ вопросы рѣшались тѣмъ же порядкомъ, но въ данномъ случаѣ голосованіе имѣетъ значеніе самостоятельной стадіи. Палата, приступивъ къ голосованію, уже не допускаетъ никакихъ дальнѣйшихъ преній и объясненій, а занята исключительно этимъ предметомъ. Голосованіе происходитъ въ видѣ отвѣта на вопросы, которые ставитъ спикеръ. Способъ голосованія имѣетъ существенное значеніе въ условіяхъ парламентскаго дѣлопроизводства. Если съ расширеніемъ избирательнаго права почти повсемѣстно (въ томъ числѣ и въ Англіи) при выборахъ вводится тайная подача голосовъ, то изъ этого не слѣдуетъ, что она должна быть примѣнена и къ парламентскому дѣлопроизводству. Тайная подача голосовъ обезпечиваетъ независимость избирателя, но примѣненная къ голосованіямъ въ палатѣ, она уничтожила бы связь между избирателями и депутатами и средство контроля первыхъ надъ послѣдними. Законы о неприкосновенности депутатовъ достаточно ограждаютъ свободу ихъ дѣйствій, чтобы они нуждались еще въ тайной подачѣ голосовъ, которая устраняла бы даже ихъ нравственную отвѣтственность передъ страной. Поэтому и уставы континентальныхъ палатъ допускаютъ тайную подачу голосовъ лишь въ нѣкоторыхъ случаяхъ и при особыхъ условіяхъ.

Въ Англіи подача голосовъ производится устно, посредствомъ отвѣта „да" или „нѣтъ" на вопросъ, поставленный спикеромъ. Отвѣтъ дается разомъ всей палатой. По выслушаніи его спикеръ по примѣрному исчисленію числа утвердительныхъ и отрицательныхъ голосовъ объявляетъ: „я полагаю, что большинство отвѣчало да", или наоборотъ. Въ случаѣ пререканія, счетъ голосовъ производится посредствомъ такъ называемаго раздѣленія (division). Члены палатъ, сообразно принятому ими мнѣнію, приглашаются выходить въ двѣ

различныя аванзалы (lobbies), примыкающія къ залѣ засѣданія палатъ. У дверей каждой аванзалы ставятся счетчики, отмѣчающіе входящихъ въ каждую дверь. Подающіе утвердительные голоса идутъ направо, а голоса отрицательные—налѣво. Результатъ „раздѣленія" провозглашается спикеромъ.

Билль, отвергнутый палатой при третьемъ чтеніи, а равно въ одну изъ предыдущихъ стадій, не можетъ быть предложенъ палатѣ въ ту же сессію, ибо палата не можетъ возвращаться къ однажды разсмотрѣнному дѣлу. Равнымъ образомъ не могутъ быть представляемы на разсмотрѣніе палаты новые билли, по содержанію своему тождественные съ биллями отвергнутыми.

Билли, принятые въ палатѣ, препровождаются въ другую палату съ надписью (если билль первоначально былъ разсмотрѣнъ въ нижней палатѣ): „soit baillé au seigneurs", или (если билль первоначально разсмотрѣнъ въ верхней палатѣ): „soit baillé aux communes". Во второй палатѣ билль проходитъ тѣ же стадіи, какъ и въ первой. Если по разсмотрѣніи и голосованіи, билль будетъ принятъ второй палатой безъ измѣненій, на немъ дѣлается надпись: „a cest bille les communes (или les seigneurs) sont assentus". Въ случаѣ измѣненія билля посредствомъ поправокъ, онъ препровождается во вторую палату, съ приложеніемъ послѣднихъ и надписью: „a cest bille avecque les amendements a mesme bill annexes les seigneurs sont assentus". Поправки, предлагаемыя второй палатой, обсуждаются палатой, отъ которой билль исходитъ. При равенствѣ обѣихъ палатъ, поправки, предлагаемыя тою или другою, могутъ сдѣлаться предметомъ неразрѣшимыхъ споровъ. Тѣмъ болѣе, что каждая палата обсуждаетъ билль отдѣльно, и аргументы въ пользу поправокъ не могутъ быть достаточно извѣстны палатѣ, которой онѣ предложены. Поэтому въ англійской практикѣ установился обычай „конференцій", въ коихъ участвуютъ коммиссары отъ палаты лордовъ, и депутаты—отъ палаты коммонеровъ. Конференціи имѣютъ цѣлью привести къ соглашенію противоположныя мнѣнія палатъ. Но въ настоящее время это соглашеніе достигается преимущественно черезъ министерство, имѣющее своихъ членовъ въ обѣихъ палатахъ, и опирающееся на большинство въ той и другой.

Билль, отвергнутый второй палатой, также не можетъ быть возобновленъ въ ту же сессію. Но билли, принятые обѣими палатами, представляются на королевское утвержденіе (санкцію). Формулы утвержденія различны, сообразно содержанію и формѣ парламентскихъ актовъ. Обычная формула утвержденія публичныхъ биллей есть: „le roy le veult". Денежные билли, вотируемые палатою общинъ, утверждаются королемъ въ слѣдующихъ словахъ: „le roy

remercie ses bons sujets, accepte leur benevolence et ainsi le veult". Петиціи утверждаются словами: „soit droit fait comme il est désiré", или „soit fait comme il est désiré" (для частныхъ биллей). Не употребляемая съ 1707 года формула отказа, состояла въ словахъ: „le roy s'avisera", т.-е. король желаетъ подумать и выслушать мнѣніе своего тайнаго совѣта.

VI. Таковъ, въ главныхъ чертахъ, порядокъ разсмотрѣнія публичныхъ биллей. Но парламентскіе обычаи и уставы дѣлопроизводства опредѣляютъ также объемъ правъ, принадлежащихъ каждому члену палаты для выраженія и защиты своихъ мнѣній. Эти опредѣленія могутъ быть раздѣлены на двѣ категоріи: одна изъ нихъ касается положительныхъ правъ членовъ палаты по участію въ преніяхъ, другая опредѣляетъ дисциплинарныя мѣры къ поддержанію порядка въ палатѣ вообще и въ преніяхъ въ особенности.

При разсмотрѣніи правъ отдѣльныхъ членовъ палаты должно имѣть въ виду: 1) формальныя права, обезпечивающія имъ возможность безпрепятственнаго выраженія ихъ мнѣній; 2) способы, при помощи которыхъ они могутъ устранять несогласныя съ ихъ убѣжденіями предложенія и оспаривать чужія мнѣнія.

1. Формальныя права, принадлежащія депутатамъ, отчасти указаны выше. Имъ обезпечивается, во-первыхъ, свобода слова и мнѣній при отправленіи ихъ полномочій въ палатѣ. Принципъ этотъ окончательно провозглашенъ „биллемъ о правахъ" 1689 года, по которому никто не можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности за слова, сказанныя въ парламентѣ, и за мнѣнія, въ немъ выраженныя, властью постороннею. Затѣмъ депутатамъ обезпечивается неприкосновенность въ предѣлахъ, указанныхъ выше. Наконецъ, каждый депутатъ, какъ представитель избравшаго его округа, имѣетъ равное съ другими право на заявленіе своихъ взглядовъ и убѣжденій.

2. Но при многолюдности собранія, это право можетъ быть осуществлено всѣми отдѣльными депутатами только въ извѣстныхъ предѣлахъ. Во-первыхъ, оно можетъ быть осуществляемо только въ опредѣленной очереди. Каждый ораторъ имѣетъ право на вниманіе всей палаты, а вся палата можетъ одновременно слушать только одного оратора. Поэтому право голоса можетъ быть предоставляемо каждому депутату въ отдѣльности и по очереди, въ которой они записаны у клерка палаты. По уставамъ прусскаго ландтага, германскаго рейхстага и французскихъ палатъ, допущеніе ораторовъ опредѣляется возможнымъ соблюденіемъ правила, чтобы защитники и противники законопроекта чередовались. Во-вторыхъ, при равномъ правѣ всѣхъ депутатовъ получить слово, послѣднее можетъ быть предоставляемо каждому депутату не болѣе одного раза. Дѣйстви-

тельно, по англійскимъ уставамъ, каждый депутатъ въ оффиціальныхъ засѣданіяхъ палатъ (кромѣ комитетовъ) можетъ говорить не болѣе одного раза. Во второй разъ слово можетъ быть дано ему только для личныхъ объясненій, для возстановленія смысла невѣрно понятыхъ словъ его, для фактическихъ поправокъ и т. д. Въ третьихъ, самое время, въ теченіе котораго каждый ораторъ въ правѣ занимать палату, по необходимости должно быть ограничено. Правда, уставы дѣлопроизводства не установляютъ срока, въ теченіе котораго ораторъ долженъ кончать свою рѣчь (напр., 1 часъ, 1½ часа и т. д.); но косвенное ограниченіе этого срока содержится въ постановленіи, что никто не въ правѣ произносить передъ палатой писанныхъ рѣчей. Устная рѣчь по необходимости будетъ болѣе сжата и коротка, чѣмъ рѣчь писанная, которая легко можетъ обратиться въ пространный трактатъ по данному вопросу. Въ уставахъ прусскаго ландтага и германскаго рейхстага исключеніе изъ этого правила сдѣлано только въ пользу лицъ, недостаточно владѣющихъ нѣмецкимъ языкомъ (поляки, эльзасцы, лотарингцы). Впрочемъ, оратору дозволяется имѣть передъ собою письменныя замѣтки, заключающія въ себѣ статистическія, хронологическія и т. п. данныя. Въ англійскихъ палатахъ ораторъ говоритъ съ своего мѣста. Это постановленіе соотвѣтствуетъ тому характеру безъискуственнаго краснорѣчія, которымъ отличаются англичане, и устраняетъ отъ оратора болѣе или менѣе театральную обстановку трибуны, которую такъ любятъ французы. Впрочемъ, отсутствіе трибуны сопряжено съ нѣкоторыми неудобствами. Вниманіе палаты можетъ быть менѣе сосредоточено на ораторѣ, рѣчь его не одинаково слышна во всѣхъ частяхъ залы и т. п. Поэтому въ континентальныхъ палатахъ трибуна введена въ употребленіе.

3. Рѣчь члена палаты, которому дано слово, по уставу палаты коммонеровъ должна быть обращена къ спикеру и начинаться словомъ „Sir". Въ верхней палатѣ лордъ обращается къ своимъ сочленамъ— „Милорды!" Но въ нижней палатѣ, въ видахъ спокойствія преній, ораторы устраняются какъ отъ прямого обращенія къ палатѣ, такъ и къ ея членамъ. Рѣчь ихъ должна быть обращена къ спикеру; въ замѣчаніяхъ своихъ о рѣчахъ предшествующихъ ораторовъ они не въ правѣ называть ихъ по именамъ, и упоминаютъ только названіе округа, отъ котораго ораторъ является представителемъ („достопочтенный членъ за Шефильдъ, Ливерпуль" и т. д.). Въ верхней палатѣ поименованіе предшествующаго оратора сопровождается эпитетомъ: „мой благородный другъ". Въ континентальныхъ палатахъ эти правила не примѣняются. Ораторы обращаются ко всей палатѣ („Messieurs", „meine Herren") и называютъ предшествующихъ орато-

ровъ по именамъ, что нерѣдко ведетъ къ личной полемикѣ и даже перебранкѣ, особенно во французскихъ палатахъ.

VII. Способы и средства, которые даны отдѣльнымъ членамъ палатъ для защиты ихъ мнѣній, относятся какъ къ устраненію противныхъ имъ предложеній, такъ и къ видоизмѣненію ихъ.

Разсмотрѣніе предложенія можетъ быть отсрочено или даже вовсе устранено при помощи нѣсколькихъ средствъ, выработанныхъ англійскою практикою и усвоенныхъ (хотя въ измѣненномъ видѣ) континентальными палатами.

a. Первымъ изъ этихъ средствъ является предложеніе объ отсрочкѣ засѣданія. Предложеніе объ отсрочкѣ является важнымъ тактическимъ средствомъ въ рукахъ противниковъ предложенія. 1) Настроеніе палаты, увлеченной, можетъ быть, въ моментъ внесенія предложенія, можетъ измѣниться къ слѣдующему засѣданію или ко дню, назначенному палатой для разсмотрѣнія предложенія. 2) Партія, противная предложенію, можетъ собрать и организовать свои силы для борьбы въ слѣдующемъ засѣданіи. Предложеніе объ отсрочкѣ имѣетъ по уставу палатъ преимущество передъ всѣми другими внесенными предложеніями и потому должно быть разсмотрѣно раньше всѣхъ другихъ. Оно дѣлается въ слѣдующей формѣ: „чтобы палата теперь же отсрочила обсужденіе даннаго предложенія“. Въ случаѣ принятія отсрочки, отъ палаты зависитъ назначить другой день для внесенія предложенія впослѣдствіи. Если объ этомъ днѣ не упомянуто, то предложеніе устраняется вовсе и оно не упоминается даже въ протоколѣ. Въ связи съ этимъ средствомъ находится предложеніе о счетѣ числа членовъ. Оно дѣлается въ томъ случаѣ, если оппозиція замѣчаетъ, что въ палатѣ нѣтъ quorum'а. Въ случаѣ недостатка членовъ, палата немедленно должна отсрочить свое засѣданіе до слѣдующаго дня.

b. Пренія по внесенному предложенію могутъ быть прерваны предложеніемъ о переходѣ къ очереднымъ дѣламъ, занесеннымъ въ дневную роспись. Оно дѣлается въ слѣдующихъ словахъ: „чтобы списокъ очередныхъ дѣлъ былъ прочитанъ“. Конечно, подобное предложеніе можетъ быть сдѣлано только въ такіе дни недѣли, когда палата занимается очередными дѣлами, о коихъ она заранѣе оповѣщена. Постороннее предложеніе прерываетъ дневную роспись и, въ свою очередь, можетъ быть устранено переходомъ къ очереднымъ дѣламъ. Это же средство имѣется и въ практикѣ континентальныхъ палатъ.

c. Болѣе сложнымъ средствомъ къ устраненію не столько предложенія, сколько преній по немъ, есть такъ называемый предварительный вопросъ „the previous question“, введенный въ употребле-

ніе, но въ совершенно измѣненномъ видѣ, и въ континентальныхъ палатахъ подъ именемъ „question préalable“, „Vorfrage“.

По историческому своему происхожденію „предварительный вопросъ“ имѣлъ цѣлью устранить, главнымъ образомъ, пренія по внесенному предложенію. Когда свобода парламента не была еще достаточно обезпечена, пренія по предложеніямъ щекотливымъ могли имѣть невыгодныя послѣдствія для лицъ, въ нихъ участвовавшихъ. Короли изъ дома Тюдоровъ и первые Стюарты нерѣдко посылали въ тюрьму ораторовъ оппозиціи. Затѣмъ оглашеніе мотивовъ принятой парламентомъ мѣры не всегда является удобнымъ съ точки зрѣнія политическихъ и международныхъ условій. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, „предварительный вопросъ“ является средствомъ и къ устраненію предложенія, къ которому онъ относится.

Мы видѣли, что по окончаніи преній, вызванныхъ внесеннымъ предложеніемъ, спикеръ ставитъ на разрѣшеніе палаты вопросъ (или вопросы), вытекающіе изъ существа предложенія и преній. Значеніе предложенія о предварительномъ вопросѣ заключается въ томъ, чтобы вопросъ былъ поставленъ спикеромъ *немедленно*, т.-е. прежде преній. Предложеніе дѣлается въ слѣдующей формѣ: „согласна ли палата, чтобы вопросъ былъ поставленъ теперь же?“ Въ случаѣ утвердительнаго отвѣта, вопросъ ставится немедленно, и голосованіе по немъ производится безъ преній. При отвѣтѣ отрицательномъ, предложеніе, къ коему относится вопросъ, устраняется, если оно не будетъ возобновлено въ слѣдующее засѣданіе въ прежней или другой формѣ. Поэтому предварительный вопросъ предлагается противниками предложенія и обыкновенно изъ нихъ назначаются счетчики отрицательныхъ голосовъ. По свойству своему предварительный вопросъ служитъ двоякой цѣли: устраненію преній по предложенію или, сверхъ того, устраненію самаго предложенія. Поэтому онъ употребляется съ различными намѣреніями.

Такъ, въ 1805 году въ парламентъ было внесено предложеніе о преданіи суду генералъ-интенданта адмиралтейства лорда Мельвиля за злоупотребленія по управленію флотомъ. Тогдашній глава кабинета, Вильямъ Питтъ, независимо отъ желанія оградить члена правительства, опасался, что пренія по этому предмету набросятъ тѣнь на флотъ Англіи, находившейся въ то время въ войнѣ съ Наполеономъ. Поэтому онъ первоначально требовалъ назначенія коммиссіи для изслѣдованія вопроса, занимавшаго палату. Но сильная оппозиція заставила его взять это предложеніе назадъ и замѣнить его предложеніемъ о предварительномъ вопросѣ. Пущенное на голоса, предложеніе Питта вызвало раздѣленіе палаты: 216 голосовъ было подано за и 216 противъ. Спикеръ присоединился къ голосамъ

утвердительнымъ. Вслѣдствіе этого, вопросъ, т.-е. первоначальное предложеніе было поставлено на голосованіе и получило требуемое большинство голосовъ. Мельвиль былъ преданъ суду, и Питтъ достигъ только того, что пренія, коихъ онъ опасался, были устранены.

Въ другомъ случаѣ пренія также были устранены, но вопросъ получилъ благопріятное для министерства рѣшеніе. Именно, въ 1794 году по докладу секретнаго комитета палаты общинъ, признавшаго, что въ Англіи имѣются тайныя общества якобинскаго направленія, готовыя ниспровергнуть существующую конституцію, правительство было уполномочено принять разныя исключительныя мѣры. Тогда предводитель оппозиціи, знаменитый Фоксъ, внесъ проектъ четырнадцати резолюцій, въ коихъ осуждалась внѣшняя и внутренняя политика правительства. Послѣ жестокой схватки между Шериданомъ, поддерживавшимъ предложеніе Фокса, и первымъ министромъ (Питтомъ), членъ министерской партіи, Дженкинсонъ, внесъ предложеніе о предварительномъ вопросѣ. Оно было поддержано Питтомъ и принято большинствомъ 208 противъ 57 голосовъ. Пренія были устранены и вопросъ поставленъ палатѣ, которая отвергла его, а, слѣдовательно, и резолюцію Фокса, большинствомъ 208 противъ 55. Въ другихъ палатахъ предварительный вопросъ имѣетъ цѣлью устранить не только пренія, но и предложенія. Вслѣдствіе этого, значеніе его для лица, вносящаго предложеніе, болѣе оскорбительно, чѣмъ въ Англіи. Здѣсь предложеніе о предварительномъ вопросѣ, по внѣшней своей формѣ, имѣетъ цѣлью какъ бы ускорить рѣшеніе вопроса, поставленнаго предложеніемъ.

По французскимъ уставамъ внесеніе предложенія о предварительномъ вопросѣ опредѣляется различными правилами въ сенатѣ и въ палатѣ депутатовъ. Уставъ о дѣлопроизводствѣ въ сенатѣ постановляетъ: „Предварительный вопросъ, т.-е. объявленіе, что нѣтъ повода къ обсужденію, можетъ быть всегда предложенъ.

„Онъ можетъ быть кратко мотивированъ съ трибуны.

„Авторъ предложенія, относительно котораго поставленъ предварительный вопросъ, имѣетъ право быть выслушанъ.

„Сенатъ рѣшаетъ безъ преній“.

Такимъ образомъ, уставъ сената допускаетъ если не пренія по предварительному вопросу, то объясненія между авторомъ предложенія и авторомъ предварительнаго вопроса.

Уставъ палаты депутатовъ (статья 90) отличается отъ предыдущихъ постановленій въ слѣдующемъ отношеніи: 1) Предварительный вопросъ по проектамъ, не признаннымъ неотложными (urgents), можетъ быть предложенъ только по выслушаніи заключенія коммиссіи, предварительно разсмотрѣвшей проектъ. 2) Уставъ не упо-

минаетъ о преніяхъ по предварительному вопросу даже въ той формѣ, въ какой это дѣлаетъ уставъ сената, но прямо постановляетъ, что:

„Предварительный вопросъ пускается на голоса прежде главнаго вопроса“.

Отсутствіемъ точнаго постановленія относительно преній по предварительному вопросу объясняется шаткая практика французскихъ нижнихъ палатъ въ разное время. Такъ, въ 1848 году президентъ учредительнаго собранія Марастъ заявилъ, что предварительный вопросъ не дозволяетъ обсужденія главнаго вопроса, но дозволительно обсужденіе вопроса предварительнаго для того, чтобы узнать, должно ли его пустить на голоса.

Въ 1849 году противъ предложенія депутата Дюплона былъ предложенъ предварительный вопросъ. Дюплонъ получилъ слово для нѣкоторыхъ объясненій. Онъ былъ прерванъ слѣдующимъ замѣчаніемъ:

„Если есть вопросъ, который не долженъ вызывать преній, то это именно предварительный вопросъ. Онъ не можетъ быть обсуждаемъ тѣмъ, противъ котораго онъ предложенъ. Въ ту минуту, когда потребованъ предварительный вопросъ, онъ долженъ быть пущенъ на голоса безъ преній, ибо цѣль его положить конецъ (couper court) преніямъ“.

Депутатъ Клеманъ Тома возразилъ, что при помощи такой теоріи можно задушить всякія пренія (étouffer toutes les discussions). Но Дюплонъ отказался отъ возраженій, предварительный вопросъ былъ пущенъ на голоса и принятъ.

Въ новѣйшей практикѣ встрѣчаются частые случаи преній по предварительному вопросу. Во всякомъ случаѣ, однако, предварительный вопросъ имѣетъ цѣлью устранить пренія по вопросу главному, т.-е. по предложенію, относительно котораго онъ потребованъ. Въ этомъ видѣ онъ имѣетъ довольно оскорбительный характеръ для автора предложенія.

„Нельзя сказать“, говорилъ депутатъ Ланглуа, „чтобы предварительный вопросъ былъ непремѣнно оскорбителенъ, но онъ всегда пренебрежителенъ“. Поэтому палата должна прибѣгать къ нему лишь въ крайнихъ случаяхъ. Онъ есть необходимое и полезное средство для устраненія преній по предложеніямъ нелѣпымъ, преждевременнымъ и неумѣстнымъ. Но широкое пользованіе этимъ правомъ можетъ не только „задушить“ всякія пренія, но и ограничить право инициативы, предоставленное членамъ палатъ.

d. Предложеніе можетъ быть также устранено посредствомъ поправки (amendement). Въ данномъ случаѣ должно отличать поправки,

предлагаемыя относительно отдѣльныхъ статей билля или частей предложенія во время преній. Эти поправки состоятъ въ предложеніи включить нѣкоторыя слова въ проектъ билля или резолюціи, исключить нѣкоторыя выраженія, замѣнить ихъ другими или вставить новыя слова или правила и т. д. Во всякомъ случаѣ такія поправки предлагаются только, когда предложеніе принято къ обсужденію, и палата согласна съ нимъ въ принципѣ. Напротивъ, поправка, о которой мы говоримъ теперь, имѣетъ цѣлью устранить первоначальное предложеніе черезъ замѣну *всѣхъ* содержащихся въ немъ словъ другими, кромѣ перваго—„что".

Такъ, въ 1802 году, послѣ отставки Вильяма Питта и заключенія съ Франціею Амiенскаго мира, въ палату общинъ было внесено предложеніе представить королю адресъ, въ коемъ было бы сказано: „*что* палата благодаритъ его величество, благоволившее уволить изъ кабинета и устранить отъ дѣлъ достопочтеннаго господина Вильяма Питта". Противъ этого предложенія была предложена поправка, въ коей предполагалось высказать: „*что* достопочтенный Вильямъ Питтъ оказалъ великія и важныя услуги своему отечеству и въ особенности заслуживаетъ благодарности этой палаты". Послѣдняя поправка и была принята палатой, что явилось прологомъ къ сильной борьбѣ за адресъ королю, по поводу заключенія Аміенскаго мира. Благодаря взаимнымъ уступкамъ, адресъ былъ составленъ въ умѣренныхъ выраженіяхъ и оправдалъ заключеніе мира.

VIII. Особымъ порядкомъ разсматриваются, какъ мы видѣли, частные и финансовые билли.

1. Особенно сложная процедура установлена для частныхъ биллей, касающихся интересовъ отдѣльныхъ мѣстностей, т.-е. построекъ и сооруженій общественнаго значенія, улучшеній въ муниципальномъ управленіи, учрежденія общественныхъ установленій и т. п. Билли, касающіеся этихъ предметовъ, возникаютъ и вводятся въ палату по петиціямъ заинтересованныхъ лицъ. Означенныя петиціи, особенно если удовлетвореніе ихъ предлагаетъ отчужденіе (экспропріацію) домовъ и земельныхъ участковъ, должны быть заранѣе опубликованы и доведены до свѣдѣнія всѣхъ заинтересованныхъ лицъ на мѣстахъ.

Сверхъ того, планы и чертежи предполагаемыхъ сооруженій должны быть представлены секретарю графства (clerk of the peace). Планы желѣзныхъ дорогъ заранѣе представляются въ главное управленіе торговли (board of trade). Противъ плановъ, проектовъ и расчетовъ, заинтересованными лицами могутъ быть представляемы возраженія. Петиція на общемъ основаніи представляется въ одну изъ палатъ парламента, при чемъ къ петиціи прилагается напеча-

танный проектъ билля. При каждой изъ палатъ состоятъ особенныя лица, назначенныя палатой (examiners of standing orders for private bills), которыя обязаны удостовѣриться, соблюдены ли всѣ условія, требуемыя для представленія петиціи. Они выслушиваютъ и разсматриваютъ жалобы и возраженія заинтересованныхъ лицъ или ихъ уполномоченныхъ, равно какъ и замѣчанія просителей. Если всѣ условія для представленія петицій соблюдены, билль можетъ быть препровожденъ для перваго чтенія черезъ комитетъ петицій, состоящій при палатѣ. Въ противномъ случаѣ examiners представляютъ комитету свои возраженія и замѣчанія, которыя разрѣшаются комитетомъ, и по указанію послѣдняго проектъ билля долженъ быть исправленъ и перепечатанъ.

По представленію комитета билль можетъ быть допущенъ къ разсмотрѣнію въ палатѣ по общимъ правиламъ (первое и второе чтеніе, отсылка въ комитетъ, третье чтеніе). Отступленія отъ порядка установляются, главнымъ образомъ, относительно комитетовъ, въ которые препровождаются билли послѣ второго чтенія. По особенному содержанію этихъ биллей, детальное разсмотрѣніе ихъ должно происходить въ спеціальныхъ комитетахъ. Такъ, билли, касающіеся желѣзныхъ дорогъ и каналовъ, предоставляются общимъ постояннымъ комитетамъ; петиціи о разводѣ—особому комитету при палатѣ лордовъ. Для другихъ биллей избираются особые комитеты.

2. Финансовые билли отличаются отъ другихъ публичныхъ биллей какъ порядкомъ почина, такъ и порядкомъ введенія ихъ въ палаты.

Инициатива по финансовымъ биллямъ въ Англіи принадлежитъ исключительно правительству, такъ какъ послѣднее одно въ состояніи судить о финансовыхъ нуждахъ администраціи и о предметахъ предполагаемыхъ издержекъ. Нижняя палата неоднократно своими резолюціями ограничивала право отдѣльныхъ депутатовъ предлагать денежныя выдачи и распредѣлять денежныя средства страны. Право это въ прежнее время вело къ значительнымъ злоупотребленіямъ.

„Такъ какъ обыкновенно находили“, говоритъ Тоддъ, „что въ казнѣ имѣются излишки, не имѣющіе еще спеціальнаго назначенія, то члены палаты все болѣе и болѣе склонялись назначать эти деньги для цѣлей, имъ выгодныхъ. Отъ различныхъ лицъ въ палату представлялись петиціи съ просьбою денежной помощи или поддержки, и часто эти петиціи были поддерживаемы членами палаты, дружественными просителямъ и умѣвшими добиться прямого или молчаливаго согласія палаты, выставляя удовлетвореніе такихъ просьбъ дѣломъ справедливости или состраданія. Этимъ путемъ частнымъ лицамъ легкомысленно и часто безъ достаточныхъ основаній были жалованы

большія суммы. Въ 1705 г. эти злоупотребленія сдѣлались такъ гласны, что палата въ ближайшую сессію (11 декабря 1706 г.), прежде чѣмъ могли быть представлены подобныя петиціи, постановила: „что безъ согласія короны никакая петиція о денежной выдачѣ для государственнаго управленія не будетъ принята“.

Въ 1813 г. эта резолюція была включена въ уставъ дѣлопроизводства, а въ 1852 г. замѣнена слѣдующимъ правиломъ: „что палата безъ согласія короны не будетъ принимать петицій о денежныхъ выдачахъ на государственное управленіе или разсматривать предложенія о субсидіяхъ“ [1]).

Денежные билли, а равно и государственная роспись вводится въ палату чрезъ комитеты „субсидій“ (supply) и „путей и средствъ“ (commitee of ways and means). Такъ какъ объ этомъ предметѣ уже сказано выше, то мы и не будемъ къ нему возвращаться. По окончаніи разсмотрѣнія бюджета въ комитетахъ палаты и въ ней самой, послѣдняя вотируетъ билли троякаго рода: билль о податяхъ, билль о денежныхъ выдачахъ и билль о прикрѣпленіяхъ (apprоpriation bill). Билль о податяхъ имѣетъ цѣлью утвержденіе налоговъ и сборовъ, необходимыхъ для покрытія государственныхъ издержекъ. Онъ вотируется на основаніи резолюціи комитета „путей и средствъ“, разсматривающаго и изыскивающаго способы покрытія расходовъ по управленію. Этотъ билль начинается обыкновенно слѣдующими словами:

„Всемилостивѣйшій государь (государыня), мы, вѣрные и покорные подданные Вашего Величества, общины соединеннаго королевства Великобританіи и Ирландіи, собранныя въ парламентъ ради назначенія Вашему Величеству субсидіи и доставленія таковыхъ, добровольно и по достаточному разсужденію постановили назначить Вашему Величеству нижеисчисленныя подати и всеподданнѣйше просить Ваше Величество повелѣть и т. д.“.

Биллями о выдачахъ открываются кредиты на необходимыя издержки правительства во время сессіи парламента и утверждаются палатами по мѣрѣ надобности.

Билль о прикрѣпленіи (apprоpriation bill) содержитъ въ себѣ общую сводку сдѣланныхъ парламентомъ назначеній, по коимъ расходы уже произведены или имѣютъ быть произведены, съ точнымъ обозначеніемъ предметовъ, на которые должны быть израсходованы назначенныя суммы, съ запрещеніемъ тратить ихъ на какія бы то ни было другія цѣли.

IX. Палата, для поддержанія въ ней порядка, нуждается въ

[1]) Тоддъ, *Parlamentary government in England*, нѣм. пер., I, стр. 370 и слѣд.

извѣстной дисциплинарной власти, которой бы подчинялись, какъ ея члены, такъ и посторонніе лица, допущенныя на трибуны. Правила эти касаются: 1) дисциплинарной власти палаты надъ собственными ея членами; 2) сохраненія порядка посторонними лицами; 3) сумарной юрисдикціи палаты надъ лицами, нарушившими ея привилегіи.

1) Дисциплинарныя мѣры палаты относительно собственныхъ ея членовъ гораздо менѣе разработаны, чѣмъ таковыя же правила нѣкоторыхъ континентальныхъ палатъ. Съ одной стороны, они недостаточно вооружаютъ палату и спикера обыкновенными дисциплинарными мѣрами, обезпечивая почти неограниченную свободу преній. Съ другой стороны, нижняя палата нерѣдко прибѣгала къ такой чрезвычайной мѣрѣ, какъ исключеніе депутатовъ изъ своей среды.

Общее правило, которое долженъ соблюдать каждый членъ палаты въ ея засѣданіяхъ, говоритъ Мэй, состоитъ въ слѣдующемъ: 1) оставаться на своемъ мѣстѣ; 2) благопристойно входить и выходить; 3) не проходить черезъ залу; 4) не читать газетъ, книгъ и писемъ; 5) молчать; 6) не шикать и не прерывать говорящихъ. Нарушеніе этихъ правилъ подвергаетъ виновныхъ призыву къ порядку и другимъ мѣрамъ по предложенію спикера и усмотрѣнію палаты. Къ этимъ обязанностямъ должно прибавить соблюденіе приличія во время преній, воздержаніе отъ дерзкихъ и оскорбительныхъ выраженій (какъ для отдѣльныхъ членовъ, такъ и для всей палаты), отъ разсужденій, неидущихъ къ дѣлу и т. д.

Мѣры, предоставленныя спикеру, состоятъ: 1) въ призывѣ къ порядку, безъ названія по имени; 2) въ призывѣ къ порядку съ поименнымъ названіемъ. Послѣдняя мѣра примѣняется особенно въ случаѣ перерывовъ, дѣлаемыхъ во время преній. Постановленіемъ 1693 года, постановлено, что спикеръ долженъ назвать нарушителя порядка по имени, и послѣдній долженъ подвергнуться порицанію всей палаты и быть наказанъ ею. Лицо, нарушающее порядокъ, можетъ быть лишено слова на все время засѣданія и удалено изъ него.

Но и при формальномъ соблюденіи порядка возможно препятствовать палатѣ отправлять подлежащія ей дѣла, умышленно затягивая пренія. Спикеръ до послѣдняго времени не имѣлъ права собственною властью объявить пренія законченными. Этимъ правиломъ, разумнымъ въ существѣ, воспользовалась ирландская партія въ своей оппозиціи противъ мѣръ Гладстона. Безъ нужды и подъ ничтожными предлогами, затягивала она пренія, препятствуя парламенту голосовать билли, предложенные правительствомъ. По этой практикѣ ирландская партія получила названіе „обструкторовъ“ (отъ obstruction). Въ 1880 году Гладстонъ внесъ предложеніе, принятое палатой, слѣдующаго содержанія:

„Когда спикеръ или президентъ комитета объявитъ, что членъ палаты, специально названный имъ по имени, не признаетъ власти президента, или умышленно и упорно препятствуетъ работамъ парламента, спикеръ или президентъ долженъ будетъ, если это будетъ предложено, поставить вопросъ о лишеніи означеннаго депутата права голоса на остающееся время засѣданія; относительно этого предложенія не допускается ни поправки, ни отсрочки, ни преній. Если вопросъ будетъ поставленъ въ комитетѣ и рѣшенъ утвердительно, предсѣдатель, пріостановивъ засѣданіе, сдѣлаетъ докладъ палатѣ, спикеръ снова поставитъ вопросъ, который будетъ рѣшенъ безъ преній. Если членъ палаты будетъ лишенъ права голоса три раза въ теченіе сессіи, на третій разъ это лишеніе будетъ продолжаться, по крайней мѣрѣ, недѣлю и не прекратится иначе, какъ по формальной резолюціи палаты. Депутатъ, подвергшійся лишенію голоса, можетъ просить быть выслушаннымъ съ своего мѣста".

Но эта мѣра, достаточная противъ отдѣльныхъ лицъ, оказалась безсильной противъ цѣлой партіи. Вмѣсто одного обструктора, лишеннаго голоса, являлось нѣсколько другихъ, продолжавшихъ ту же тактику. Одно засѣданіе въ 1881 году продолжалось благодаря обструкціи $41^{1}/_{2}$ часа; наконецъ, спикеръ отказался продолжать пренія и поставилъ вопросъ на голоса. На другой день Гладстонъ внесъ предложеніе, въ силу котораго, если министерство объявитъ состояніе государства требующимъ неотложныхъ мѣръ, и палата согласится съ нимъ большинствомъ 3-хъ противъ 1-го при 300 член., права палаты для отправленія дѣлъ въ ихъ различныхъ стадіяхъ будутъ предоставлены спикеру. Но эта мѣра имѣетъ временный характеръ, и уставъ палаты нуждается въ преобразованіяхъ, такъ какъ, несмотря на экстренную мѣру Гладстона, одно засѣданіе въ 1882 году (30 іюня) тянулось съ 9-ти часовъ вечера до 8-ми часовъ слѣдующаго дня, хотя 25 обструкторовъ были призваны къ порядку и лишены голоса на время засѣданія.

2) Обязанность соблюдать порядокъ во время засѣданій палаты, лежащая на депутатахъ, распространяется, конечно, и на постороннихъ лицъ, допущенныхъ въ эти засѣданія въ качествѣ слушателей и зрителей. Въ англійскихъ палатахъ присутствіе постороннихъ лицъ до настоящаго времени терпимо, но не узаконено. Хотя фактически для дипломатическаго корпуса, представителей печати и пр. посѣтителей отведены особыя мѣста, но спикеръ обязанъ распорядиться объ удаленіи публики по простому замѣчанію члена палаты: „я вижу здѣсь лицъ постороннихъ". Тайна засѣданій англійскаго парламента въ старое время обусловливалась недостаточностью гарантій свободы слова и неприкосновенности депутатовъ; тайна засѣданій была обез-

печиваніемъ того и другого. Но, съ развитіемъ могущества палатъ, этотъ мотивъ потерялъ свое значеніе, хотя парламентъ продолжалъ враждебно относиться къ гласности происходящихъ въ немъ преній и особенно къ опубликованію ихъ въ печати, о чемъ мы скажемъ ниже. Между тѣмъ, гласность преній, при обезпеченіи ихъ свободы, есть одно изъ главнѣйшихъ условій общественнаго контроля надъ депутатами и дѣйствіями народнаго представительства. Границы публичности преній могутъ быть поставлены для обезпеченія независимости палатъ и охраненія спокойствія въ ихъ занятіяхъ. Съ этой точки зрѣнія, гласность и публичность засѣданій палатъ можетъ быть провозглашена въ видѣ общаго правила, ограничиваемаго лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда палатѣ угрожаетъ насиліе или давленіе отъ посторонних лицъ, или когда послѣднія шумомъ, возгласами, замѣчаніями прерываютъ засѣданія палатъ. Никакая палата не должна быть поставлена въ положеніе французскаго конвента 1793 и слѣдующихъ годовъ, вотировавшаго подъ давленіемъ буйной толпы и угрозъ, раздававшихся съ трибунъ. На этихъ началахъ основаны постановленія континентальныхъ конституцій и уставовъ палатъ. Публичность засѣданій провозглашается не только уставами палатъ, но и конституціонными постановленіями. Вмѣстѣ съ тѣмъ, палатамъ предоставляется въ случаѣ надобности обратить свое засѣданіе въ секретное. Постановленіе о томъ дѣлается по предложенію опредѣленнаго числа членовъ, послѣ чего зрители приглашаются оставить залу. Въ засѣданіяхъ публичныхъ, предсѣдатели уполномочиваются, въ случаѣ безпорядковъ, не только удалять отдѣльныхъ лицъ, но и вовсе очищать залу засѣданія отъ публики, требуя для этого содѣйствія вооруженной силы. Эти же правила фактически соблюдаются и въ Англіи, хотя, какъ мы сказали, присутствіе публики въ засѣданіяхъ палаты только терпимо, а не узаконено.

3) Къ числу важныхъ правъ, коими пользуются англійскія палаты, принадлежатъ права самостоятельной юрисдикціи и карательной власти по дѣламъ о неповиновеніи власти палатъ (contempt) и нарушеніи ихъ привилегій. Юрисдикція палатъ, ея предметы и объемъ по дѣламъ этого рода относятся къ числу запутанныхъ вопросовъ англійскаго права. Съ одной стороны, юрисдикція палатъ основывается на прецедентахъ, не всегда ясныхъ и безспорныхъ; съ другой стороны, предѣлы этой юрисдикціи опредѣлялись самими палатами, которыя ради огражденія своихъ привилегій нерѣдко ограничивали дѣйствія общаго права и лишали подданныхъ королевства такихъ важныхъ гарантій, какъ Habeas Corpus. Вслѣдствіе этого, суды „общаго права“ часто принуждены были ставить предѣлы палатской юрисдикціи во имя началъ „общаго права“ Англіи. Должно,

впрочемъ, замѣтить, что въ періодъ развитія парламентскихъ правъ, во время борьбы съ королевскою властью и сильною администраціею, юрисдикція палатъ являлась средствомъ охраненія возникавшихъ привилегій парламента (vindicative power). Она простиралась какъ на собственныхъ членовъ парламента, такъ и на постороннихъ парламенту лицъ. Ревниво охранялъ парламентъ свою свободу и достоинство, преслѣдуя всякія попытки ограничить свободу преній, а также личныя и гражданскія привилегіи своихъ сочленовъ.

Но это боевое средство уже издавна не могло не возбуждать серьезныхъ сомнѣній. Отправленіе судебной власти законодательнымъ учрежденіемъ само по себѣ не нормально. Примѣненіе наказаній палатами, являющимися судьями въ собственномъ дѣлѣ, открывало дорогу произволу. Наконецъ, приписываемое себѣ палатами право опредѣлять, что должно считать ихъ привилегіями и нарушеніемъ таковыхъ, представляло серьезную опасность для подданныхъ, права коихъ опредѣлены общими законами.

Не всегда палаты употребляли свою власть для защиты собственныхъ привилегій. Не въ мѣру угодливыя палаты пользовались ею для пріобрѣтенія расположенія двора, хотя не всегда успѣвали въ этомъ. Такъ, въ 1621 году, нѣкто Флойдъ, непочтительно выразившійся о дочери короля Іакова I и ея мужѣ, былъ привлеченъ палатой къ отвѣтственности за нарушеніе ея привилегій и приговоренъ къ позорному наказанію и штрафу въ 1.000 фунтовъ. Въ отвѣтъ на это постановленіе палата получила отъ короля посланіе, въ которомъ онъ, выражая благодарность за добрыя чувства палаты, высказывалъ сомнѣніе, „уполномочиваетъ ли насъ привилегія этой палаты и даетъ ли намъ право примѣнить наказаніе къ лицу, которое не нарушило привилегій палаты и даже не состоитъ ея членомъ“.

Затѣмъ, палата часто пользовалась своими правами для ограниченія свободы печати путемъ жестокихъ преслѣдованій за такъ называемые пасквили. Въ теченіе долгаго времени пренія, происходившія въ палатахъ, не могли быть обнародованы иначе, какъ по распоряженію палатъ.

Безмѣрныя притязанія палатъ вызывали, какъ мы видѣли, противодѣйствіе судебной власти. Такъ, судья лордъ Денманъ высказалъ по одному изъ такихъ процессовъ слѣдующее: „изъ того, что обѣ палаты имѣютъ свой взглядъ относительно объема своихъ привилегій, никакъ не слѣдуетъ, чтобы этотъ взглядъ былъ правиленъ и обязателенъ“.

Вслѣдствіе этого, суды твердо отстаивали свое право провѣрять, насколько постановленія палатъ объ ихъ привилегіяхъ согласны съ общими законами страны. Такія провѣрки особенно важны бываютъ

въ томъ случаѣ, если лицо, заключенное по распоряженію палаты, потребуетъ отъ суда указа Habeas Corpus.

Изъ многочисленныхъ прецедентовъ, заботливо собранныхъ Мэемъ и другими англійскими юристами, можно установить какъ общія рубрики тѣхъ случаевъ, которые парламентъ считалъ нарушеніемъ своихъ привилегій, такъ и мѣры, которыми онъ защищалъ послѣднія.

Къ первой рубрикѣ могутъ быть отнесены случаи неповиновенія палатѣ и сопротивленія ея распоряженіямъ; ко второй—нарушеніе привилегій въ собственномъ смыслѣ. Къ первой категоріи могутъ быть отнесены: отказъ явиться въ палату по ея требованію, открытое сопротивленіе ея должностному лицу, отказъ гражданскихъ должностныхъ лицъ содѣйствовать приставу палаты при заключеніи лица по приказу палаты, или при освобожденіи такового, въ силу парламентскихъ привилегій. Въ этихъ случаяхъ палата обращалась съ адресами къ коронѣ, прося ея распоряженій о приведеніи въ дѣйствіе постановленія палаты, предписывала сама шерифамъ, мэрамъ и другимъ лицамъ содѣйствовать приставамъ палаты и, въ случаѣ неповиновенія, повелѣвала заключать ихъ въ тюрьму; точно такъ же приказывала она заключать въ тюрьму должностныхъ лицъ, отказывавшихся освободить депутатовъ и другихъ лицъ, пользующихся парламентскими привилегіями. Ко второй категоріи относятся: освобожденіе лицъ, заключенныхъ по приказанію палаты, возбужденіе судебныхъ преслѣдованій противъ лицъ, которыя по предмету обвиненія ограждены парламентскими привилегіями, слѣдовательно, по поводу рѣчей и мнѣній, высказанныхъ въ палатѣ и т. п. Въ этихъ случаяхъ палата приказывала своимъ должностнымъ лицамъ брать подъ стражу неправильно освобожденныхъ, дѣлала распоряженія о пріостановкѣ процессовъ противъ депутатовъ и даже иногда заключала въ тюрьму судей, разсматривавшихъ эти дѣла и постановлявшихъ по нимъ приговоры. Особо отъ указанныхъ предметовъ должно упомянуть о рѣчахъ и сочиненіяхъ, оскорбительныхъ для достоинства всей палаты, или отдѣльныхъ ея членовъ. Въ этихъ случаяхъ палата или предписывала возбудить судебное преслѣдованіе противъ авторовъ сочиненій, или налагала на нихъ наказаніе собственной властью.

Въ настоящее время, при новыхъ условіяхъ парламентарнаго управленія, палаты рѣдко пользуются своимъ правомъ исключительной юрисдикціи. Самыя наказанія, которыя онѣ считаютъ себѣ въ правѣ налагать, значительно смягчены. Такъ, нижняя палата подвергаетъ виновнаго заключенію на время ея сессіи, воздерживаясь даже отъ денежныхъ штрафовъ. Палата лордовъ признаетъ, впрочемъ, за собою право налагать денежные штрафы и подвергать виновныхъ заключенію на срокъ, превышающій время сессіи.

ОТДѢЛЪ ШЕСТОЙ.

Власть исполнительная.

ГЛАВА I.

Общее значенiе и устройство исполнительныхъ учрежденiй.

I. Мы приступаемъ теперь къ разсмотрѣнiю исполнительной власти или къ ученiю о министерствѣ. Ученiе о министерствѣ находится въ связи вообще съ высшими совѣщательными учрежденiями по исполнительнымъ дѣламъ, т.-е. съ тѣмъ королевскимъ совѣтомъ, который въ разное время носилъ разное названiе тайнаго совѣта, государственнаго совѣта и т. п. Въ Англiи исторiя развитiя министерствъ находится въ тѣсной связи съ судьбою тайнаго совѣта, а съ другой стороны, съ исторiею тѣхъ государственныхъ должностей, которымъ поручались въ завѣдыванiе отдѣльныя отрасли управленiя, и которыя въ прежнее время стояли внѣ зависимости отъ парламента. Вслѣдствiе этого, процессъ развитiя министерствъ и принципы, легшiе въ основу ихъ, состоятъ: 1) въ томъ, что высшiя государственныя должности, установленныя въ прежнее время и поставленныя внѣ прямой связи съ народнымъ представительствомъ, постепенно приходили въ связь съ парламентомъ, такъ что въ настоящее время кабинетъ является какъ бы постояннымъ комитетомъ послѣдняго; 2) съ другой стороны, кабинетъ является какъ бы частью королевскаго тайнаго совѣта, при чемъ онъ постепенно выдѣляется изъ этого совѣта и, сосредоточивая въ себѣ большинство функцiй послѣдняго, умаляетъ его значенiе и, въ концѣ концовъ, фактически устраняетъ его вовсе. Вотъ причина, почему мы должны разсмотрѣть исторiю кабинета въ Англiи въ связи съ исторiей развитiя тайнаго королевскаго совѣта, или, какъ онъ оффицiально назывался, „Велико-почтеннаго тайнаго совѣта его величества“, который развивался съ очень древнихъ временъ, именно со временъ Плантагенетовъ.

При норманнскихъ короляхъ мы видѣли, что существовало особое учрежденiе, curia regis; изъ него впослѣдствiи постепенно выдѣляются всѣ важнѣйшiя учрежденiя Англiи. Curia regis, какъ извѣстно, состояла изъ высшихъ королевскихъ должностей, именно изъ великаго юстицiарiя, канцлера, камерарiя, казначея и нѣсколькихъ бароновъ съ именемъ юстицiарiевъ. Изъ этого состава curiae

regis постепенно выдѣляется особое постоянное учрежденіе подъ названіемъ казначейства, а затѣмъ и извѣстныя уже намъ судебныя учрежденія, т.-е. такъ называемые: 1) судъ королевской скамьи, 2) судъ общихъ тяжбъ гражданскихъ и 3) судъ казначейства, отдѣльный отъ казначейства въ собственномъ смыслѣ слова. За выдѣленіемъ казначейства и постоянныхъ судебныхъ учрежденій, эти учрежденія впослѣдствіи получаютъ особенное самостоятельное значеніе и принимаютъ особенныя формы. Можно сказать, что учрежденіе тайнаго королевскаго совѣта развивается въ царствованіе Эдуарда I, когда это учрежденіе получаетъ также особенное значеніе и особую организацію. Вообще, при послѣднихъ Плантагенетахъ и при домахъ Іоркскомъ и Ланкастерскомъ постоянный совѣтъ организуется не только въ особое учрежденіе, но и получаетъ весьма важное значеніе, благодаря которому онъ конкурируетъ съ властью парламента. Такъ что именно съ этого періода установляется различіе короля въ парламентѣ и короля въ совѣтѣ. Тѣ функціи, которыя король отправляетъ въ совѣтѣ, иногда значительнѣе, чѣмъ тѣ функціи, которыя отправляются имъ въ парламентѣ. Значеніе королевскаго совѣта увеличивается параллельно возростанію королевской власти. Въ особенности весьма важное значеніе получаетъ королевскій тайный совѣтъ послѣ междоусобныхъ войнъ Алой и Бѣлой Розы, когда королевская власть значительно возросла. Въ это время тайный королевскій совѣтъ сдѣлался не только сосредоточіемъ всего управленія, но былъ облеченъ чрезвычайными полномочіями въ виду, съ одной стороны, слабости парламента, а съ другой— развитія королевскаго абсолютизма. Вслѣдствіе этого, въ составѣ королевскаго совѣта образуются особыя отдѣленія, получившія извѣстность, какъ орудіе королевскаго абсолютизма. 1) Для искорененія злоупотребленій въ администраціи, а также для подавленія остатковъ мятежа учреждается такъ называемая „Звѣздная палата“ (такое наименованіе она получила отъ того, что ея засѣданія происходили въ залѣ, потолокъ которой былъ украшенъ изображеніями звѣздъ). 2) Въ связи съ Звѣздной палатой для подавленія остатковъ мятежа въ сѣверныхъ графствахъ учреждается такъ называемый „Сѣверный совѣтъ“. Наконецъ, 3) послѣ реформаціи, съ одной стороны, для преслѣдованія католиковъ и диссидентовъ, а съ другой— для поддержанія дисциплины въ англиканскомъ духовенствѣ и ради вообще укрѣпленія вновь образовавшейся церкви, учреждается особая „Высокая коммиссія“ по духовнымъ дѣламъ.

Съ этими тремя учрежденіями тайный королевскій совѣтъ дѣйствуетъ почти диктаторски, несмотря на неоднократныя представленія и протесты парламента.

Въ слѣдующій періодъ, при Стюартахъ, учрежденія, существованіе и диктаторская власть которыхъ до того времени оправдывались событіями — съ одной стороны потрясеніями страны, при воцареніи Тюдоровъ, исходомъ войны Алой и Бѣлой Розы, а съ другой — вообще событіями реформаціи, повлекшей за собой необходимость борьбы съ диссидентами и католиками, которые противились господствующей церкви, установленной соглашеніемъ парламента и короля — такія учрежденія, какъ Звѣздная палата, Сѣверный совѣтъ и коммиссія духовныхъ дѣлъ, должны были потерять свое первоначальное значеніе, и, дѣйствительно, въ это время они выродились въ орудіе злоупотребленій королевской власти и вызывали какъ парламентскій отпоръ, такъ даже и междоусобную войну. Правда, что Звѣздная палата и другія учрежденія были уничтожены, но этимъ положеніе тайнаго королевскаго совѣта не было разрѣшено, такъ какъ самыя границы королевскихъ прерогативъ къ тому времени не успѣли еще опредѣлиться.

Ц. Вслѣдствіе независимости королевскаго тайнаго совѣта вообще и независимости тѣхъ должностныхъ лицъ, которыя въ него входили, парламентъ не имѣлъ никакихъ постоянныхъ средствъ контроля надъ администраціею. Единственный способъ, при помощи котораго парламентъ могъ осуществить свое стремленіе подчинить контролю администрацію, состоялъ въ преслѣдованіи министровъ. Это средство было примѣнено еще въ 1376 году, когда нижняя палата постановила обвиненіе противъ лордовъ Латимера и Невилля, а также и противъ Алисы Перрерсъ—королевской любовницы, которая пользовалась благосклонностью Эдуарда съ обычными въ этихъ случаяхъ денежными разсчетами и заставляла короля дѣлать траты въ ущербъ финансамъ королевства. Это первый случай примѣненія преслѣдованія. Другой разъ это средство было примѣнено парламентомъ при Ричардѣ II къ любимцамъ короля, Ля-Полю и его товарищамъ. Затѣмъ, въ періодъ господства Ланкастерскаго и Іоркскаго домовъ, подобное средство примѣнялось довольно часто. Но этотъ способъ борьбы съ произволомъ администраціи является экстреннымъ способомъ, который не могъ установить прочнаго и постояннаго вліянія парламента на управленіе. Вслѣдствіе этого, уже начиная съ Эдуарда II, мы видимъ въ парламентѣ стремленіе сдѣлать изъ совокупности должностныхъ лицъ, находящихся при особѣ короля, въ нѣкоторомъ родѣ какъ бы парламентскую коммиссію. Это стремленіе парламента проходитъ, начиная со временъ Эдуарда II, черезъ всю исторію Тюдоровъ и выражается, ближайшимъ образомъ, въ стремленіи замѣщать высшія государственныя должности лицами, избранными парламентомъ. Но попытки подобнаго рода со стороны

послѣдняго были неудачны и не привели ни къ какимъ результатамъ. Между тѣмъ, уже при Стюартахъ является зародышъ разложенія тайнаго королевскаго совѣта. Тайный совѣтъ, несмотря на то, что онъ былъ въ большинствѣ случаевъ орудіемъ произвольныхъ мѣръ, но, какъ правильно организованное учрежденіе, приносилъ свою пользу и оказывалъ извѣстныя услуги управленію. Всѣ безпристрастные изслѣдователи, занимавшіеся этимъ вопросомъ, говорятъ, что тайный королевскій совѣтъ былъ органомъ правильнаго, нормальнаго управленія государствомъ. Можетъ быть, именно вслѣдствіе этого, дѣятельность тайнаго совѣта и тяготила нѣкоторыхъ королей, какъ, напр., Карла I, при которомъ мы замѣчаемъ нѣкоторый поворотъ, положившій начало раздвоенію королевскаго совѣта. Именно, Карлъ I, какъ свидѣтельствуетъ Кларендонъ въ своей исторіи великаго мятежа, т.-е. первой англійской революціи, совѣщался по всѣмъ важнымъ вопросамъ внутренняго управленія Англіи, особенно по тѣмъ, которые лично касались короля, не со своимъ тайнымъ совѣтомъ in corpore, а съ нѣкоторыми только лицами, главнымъ образомъ, съ Томасомъ Вентвортомъ, впослѣдствіи графомъ Страффордомъ, съ архіепископомъ Лодомъ и верховнымъ судьею Финчемъ; словомъ сказать, король совѣщался съ лицами, призываемыми имъ для сепаратныхъ совѣщаній въ кабинетъ короля. По свидѣтельству того же Кларендона, этотъ кружокъ лицъ, состоявшій изъ любимцевъ короля, уже тогда получилъ названіе юнты или „завистливое названіе кабинета“.

После казни Карла I и провозглашенія республики, форма правленія, установившаяся въ Англіи, можетъ быть названа диктатурою, сосредоточенною въ рукахъ Кромвеля, который управлялъ страною не съ помощью парламента, а съ помощью своего особаго совѣта, который состоялъ изъ приближенныхъ къ Кромвелю лицъ, и который имѣлъ значеніе высшаго правительственнаго учрежденія. Съ реставраціею вопросъ о тайномъ совѣтѣ снова выдвигается. Онъ былъ возстановленъ вмѣстѣ со всѣми другими учрежденіями прежняго законнаго порядка. Но неудачи прошлаго опыта показали, что этотъ совѣтъ не могъ быть возстановленъ въ прежнемъ его видѣ. Карлъ II еще болѣе, чѣмъ Карлъ I былъ наклоненъ къ сепаратнымъ совѣщаніямъ, ибо лично самъ не находилъ никакого удовольствія вмѣшиваться и заниматься дѣлами внутренняго государственнаго управленія, не пользовался авторитетомъ въ средѣ своихъ приближенныхъ и всецѣло подпалъ вліянію своихъ любимцевъ. Кларендонъ, свойственникъ короля, свидѣтельствуетъ, что король совѣщался въ особомъ комитетѣ, который состоялъ изъ него, Кларендона, казначея и двухъ статсъ-секретарей — нѣчто въ родѣ кабинета, выдѣленнаго

изъ тайнаго совѣта. Послѣ паденія Кларендона образовалось даже нѣчто въ родѣ министерства въ настоящемъ значеніи этого слова, т.-е. совѣта, образованнаго изъ нѣсколькихъ должностныхъ лицъ, въ особенности изъ лицъ приближенныхъ къ королю. Такими лицами были: Клиффордъ, Ашли, Букингамъ, Арлингтонъ и Лодердаль. Этотъ сепаратный кружокъ королевскихъ совѣтниковъ носилъ названіе кабальнаго министерства отъ слова „кабаль", собраннаго изъ первыхъ буквъ указанныхъ фамилій. Это министерство причинило Англіи много бѣдъ своими распоряженіями, особенно по отношенію къ внѣшней политикѣ, главнымъ образомъ, къ политикѣ Франціи. Это министерство вызвало противъ себя оппозицію, въ видѣ такъ называемой „отечественной партіи", образовавшейся въ парламентѣ. Эта партія долгое время держала въ своихъ рукахъ управленіе и добилась того, что кабальное министерство было устранено. Но, съ устраненіемъ его, фактически образовалось новое министерство, съ лордомъ Дэнби во главѣ, которое значительное время управляло страною. Но Дэнби по своимъ нравственнымъ качествамъ мало чѣмъ отличался отъ членовъ кабальнаго министерства. Онъ скоро подвергся обвиненію со стороны нижней палаты и принужденъ былъ подать въ отставку. Изъ этихъ неудачныхъ опытовъ ясно было, что въ самой организаціи высшаго управленія и королевскихъ совѣтовъ были извѣстные дефекты. Сэръ Вильямъ Темпль, авторъ тройственнаго союза (трехъ протестантскихъ государствъ: Англіи, Голландіи и Швеціи противъ Людовика XIV), лицо, отличавшееся большими государственными способностями и пользовавшееся славою политическаго оратора, въ 1679 году предложилъ планъ преобразованія тайнаго королевскаго совѣта, который и былъ принятъ. По этому плану тайный совѣтъ долженъ былъ состоять изъ 30 лицъ, изъ коихъ 15 входили туда по назначенію короля, а 15—по назначенію парламента. Въ составѣ этихъ лицъ должны были сосредоточиться всѣ элементы управленія: церковнаго, военнаго, судебнаго и пр. Но хотя этотъ планъ и былъ принятъ, тѣмъ не менѣе въ скоромъ времени отмѣненъ, и дѣло организаціи королевскаго совѣта снова было построено на старой почвѣ.

Дезорганизація высшаго управленія при Карлѣ II и Іаковѣ II не представляетъ существеннаго интереса, такъ какъ революція 1688 года внесла новыя начала въ управленіе. Король Вильгельмъ III, получившій престолъ Англіи въ силу революціи, произведенной партіями, представленными въ парламентѣ, и, главнымъ образомъ, главенствующей тогда партіей виговъ, естественно долженъ былъ опираться на содѣйствіе парламента. Вслѣдствіе этого, связь между королевскими должностными лицами и палатами должна была установиться болѣе

прочнымъ образомъ и въ болѣе осязательной формѣ, чѣмъ прежде. Король принужденъ былъ по необходимости составлять свой кабинетъ изъ лицъ, которыя имѣли вліяніе въ верхней и нижней палатѣ. Но такъ какъ самъ Вильгельмъ III былъ человѣкъ выдающихся способностей и ума и превосходилъ въ этомъ отношеніи всѣхъ государственныхъ людей Англіи того времени, особенно относительно веденія иностранныхъ дѣлъ, то министерство, бывшее при немъ, не могло быть образовано въ томъ видѣ, въ какомъ оно составляется теперь, т.-е. однимъ лицомъ по порученію короля изъ сторонниковъ этого лица. Королю необходимо было самому составлять министерство, при чемъ онъ не ограничивалъ своего выбора одной какой либо партіей. Вильгельмъ III хорошо понималъ, что ему, какъ лицу постороннему, непричастному къ внутреннимъ распрямъ англичанъ и раздору ихъ партій, по необходимости слѣдовало занять нейтральное положеніе. Онъ понялъ, что ему слѣдовало стараться не допускать одной партіи до истребленія другой, не давать одной заѣдать другую. Поэтому его министерство обыкновенно состояло изъ выдающихся лицъ разныхъ партій, если только эти партіи имѣли прочное основаніе въ парламентѣ, т.-е. изъ лицъ, принадлежащихъ къ солиднымъ партіямъ верхней или нижней палаты. Такимъ образомъ, образовалось учрежденіе, играющее посредствующую роль между палатой и королемъ. Такъ что зародышъ министерства и министерскаго управленія долженъ быть отнесенъ къ царствованію Вильгельма III. Таково, между прочимъ, мнѣніе Галама; но онъ справедливо при этомъ видѣлъ въ первоначальномъ образованіи кабинета нѣчто невыгодное для государственнаго управленія, такъ какъ это вновь возникшее учрежденіе, не организованное вначалѣ и не обоснованное на правильной почвѣ парламентскаго управленія, при отсутствіи постояннаго парламентскаго контроля надъ дѣйствіями правительства,—заключало въ себѣ меньше гарантій для правильности управленія, чѣмъ даже прежній тайный совѣтъ. И, дѣйствительно, въ этомъ отношеніи и старые историки и юристы одинаково отрицательно относятся къ учрежденію кабинета.

Такимъ образомъ, эта первоначальная неудача кабинета объясняется тѣмъ: 1) что въ то время не выяснились еще начала его образованія; 2) что составъ кабинета имѣлъ при Вильгельмѣ III эклектическій характеръ, т.-е. въ него набирались лица изъ разныхъ партій. Въ слѣдующее царствованіе, при управленіи Анны Датской, мы замѣчаемъ болѣе однородный составъ кабинета. Таково было министерство Гарлея и Годольфина. Съ 1710 года, когда послѣдовала отставка всего министерства, управлявшаго страной до этого времени,

установляется новая система управленія, именно система управленія при посредствѣ парламентскихъ партій.

III. Такое управленіе должно было усилиться при короляхъ ганноверскаго дома. Вильгельмъ Оранскій, какъ онъ ни былъ далекъ отъ Англіи, но онъ все таки, прежде всего, самъ отличался большими государственными способностями, дававшими ему возможность лично вести дѣла управленія, и внѣшнимъ образомъ, какъ супругъ дочери англійскаго короля Іакова II, Маріи, былъ не такъ чуждъ странѣ, призвавшей его на престолъ, какъ слѣдующая династія. Послѣ смерти королевы, Анны Датской, престолъ Англіи, какъ извѣстно, занимаютъ, по призванію, ганноверскіе курфюрсты, которые не имѣли никакого понятія объ Англіи, не знали даже ея языка, такъ что первый Георгъ велъ переговоры съ англійскими министрами на ломаномъ латинскомъ языкѣ. Эти курфюрсты явились въ страну, имѣвшую прочно установившіяся традиціонныя привычки и пережившую страшные перевороты, съ своими ганноверскими понятіями и вкусами, что, понятно, дѣлало ихъ чуждыми тому народу, которымъ они были призваны управлять. Вслѣдствіе этого, первому королю этого дома по необходимости пришлось опираться на ту партію, которая въ то время была въ силѣ, именно на ту партію, которая провела Act of settlement, актъ объ утвержденіи, предоставившій англійскій престолъ ганноверскому дому.

При такихъ условіяхъ, въ примѣненіи къ управленію должны были развиться и лечь въ основаніе образованія министерства при первыхъ короляхъ ганноверской династіи два принципа: 1) зависимость кабинета отъ парламентскаго большинства, 2) однородный составъ кабинета, и, слѣдовательно, солидарная отвѣтственность министерства передъ парламентомъ. Эти два начала и развились въ XVIII столѣтіи; но, какъ всякія новыя начала, они вводились въ Англію и были усвоены практикой не сразу. Поэтому первымъ министерствомъ, имѣвшимъ вполнѣ однородный составъ и ближайшую связь съ парламентомъ, было министерство Роберта Вальполя. Робертъ Вальполь, назначенный министромъ по желанію палаты, управлялъ страною въ теченіе 20 лѣтъ, съ 1721 по 1741 годъ, когда онъ потерялъ вслѣдствіе разныхъ причинъ почву въ парламентѣ и принужденъ былъ удалиться со своимъ министерствомъ послѣ того, какъ палата представила королю адресъ объ удаленіи Р. Вальполя.

При соединеніи, при приведеніи въ связь палаты съ министерствомъ, прежнее оружіе, которымъ пользовалась палата, именно обыкновенное уголовное обвиненіе, возбуждаемое противъ министровъ, или еще болѣе страшное средство—обвиненіе и судъ на основаніи закона съ обратнымъ дѣйствіемъ на основаніи Bill of attainder,—

естественно должно было потерять свое значеніе, такъ что послѣ обвиненія, возбужденнаго въ 1717 году противъ Гарлея, случаи этого рода въ послѣдующее время болѣе не повторялись. Въ теченіе царствованій Георга I и Георга II развитіе кабинета въ Англіи шло въ связи съ развитіемъ и перемѣнами, происходившими въ парламентскихъ партіяхъ, но при Георгѣ III развитіе началъ, положенныхъ въ основу образованія кабинета, снова задерживается, такъ какъ стремленія этого короля были направлены въ сторону усиленія королевскихъ прерогативъ, и онъ окружилъ себя совѣтниками изъ лицъ, ему приближенныхъ. Во главѣ перваго его министерства былъ поставленъ лордъ Бьютъ — ближайшій любимецъ короля. Но этотъ опытъ возвращенія къ старому не удался, такъ какъ Бьютъ вскорѣ вызвалъ противъ себя всеобщую ненависть и въ видахъ этого самъ подалъ въ отставку. Тогда король прибѣгъ къ другому способу: онъ въ теченіе даннаго времени назначалъ министровъ изъ парламентскаго большинства, но черезъ своихъ приближенныхъ, такъ называемыхъ „друзей короля“, старался всячески противодѣйствовать собственному министерству, если оно съ нимъ расходилось. Эта политика тянулась въ теченіе 20 лѣтъ и пришла къ крушенію вслѣдствіе того, что стоявшее тогда во главѣ управленія министерство лорда Норта, вполнѣ соотвѣтствовавшее видамъ короля, потерпѣло большія неудачи, невыгодно отразившіяся на странѣ, такъ какъ при этомъ министерствѣ, благодаря его политикѣ, было вызвано возстаніе Американскихъ колоній, повлекшее за собою ихъ отложеніе, и было положено основаніе государственному долгу. Въ этомъ отношеніи Боркъ могъ исчислять, во что обошлось странѣ управленіе министерства Норта. Вслѣдствіе этихъ неудачъ и общаго недовольства страны, министерство Норта принуждено было выйти въ отставку, и съ этого времени вновь и окончательно возстановляется министерское управленіе въ настоящемъ смыслѣ этого слова.

IV. Вслѣдствіе событій американской войны и ея плохого исхода для Англіи, министерство лорда Норта, которое въ значительной мѣрѣ вызвало эту войну и которое затѣмъ способомъ ея веденія содѣйствовало неблагопріятному ея исходу, пало, и побѣда въ парламентѣ перешла въ руки оппозиціи. Главою этой оппозиціи, т.-е. партіи виговъ, былъ извѣстный маркизъ Рокингамъ, покровитель многихъ выдающихся ораторовъ нижней палаты того времени, какъ то Борка, Шеридана и др. Министерство Рокингама было образовано въ 1782 году. Выходъ въ отставку министерства Норта и образованіе кабинета Рокингама — первый случай интегральной перемѣны министерства, т.-е. первый случай выхода въ отставку кабинета въ полномъ его составѣ и замѣны его другимъ, составлен-

нымъ изъ лицъ, принадлежащихъ къ другой партіи. Но министерство Рокингама не могло удержаться долго, какъ по причинѣ последовавшей смерти самого Рокингама, такъ и потому, что партія виговъ была слишкомъ слаба въ парламентѣ для того, чтобы управлять страною въ теченіе долгаго времени. Партія виговъ была достаточно сильна, чтобы свергнуть министерство въ минуту народнаго негодованія, но не для того, чтобы фактически и на продолжительное время закрѣпить за собою пріобрѣтенную власть. Вслѣдствіе этого, вскорѣ во главѣ кабинета былъ поставленъ сынъ лорда Чатама, Вильямъ Питтъ Младшій. Эта перемѣна произвела сильное неудовольствіе въ оппозиціи, которая, между прочимъ, ставила Питту въ упрекъ, что онъ сдѣлался министромъ слишкомъ рано, именно въ 22 года, когда другіе еще учатся. Оппозиція, которую Питтъ видѣлъ передъ собою въ палатѣ, была сильна, а большинство, которое его поддерживало, неудовлетворительно. Вслѣдствіе этого, какъ упомянуто выше (стр. 143), въ 1784 году первый министръ посовѣтовалъ королю распустить парламентъ въ тѣхъ видахъ, что новые выборы подкрѣпятъ то слабое большинство, которымъ до сихъ поръ располагало министерство. Это былъ первый опытъ распущенія нижней палаты ради цѣлей кабинета, ради подкрѣпленія его,—первый случай апелляціи къ націи. И онъ оказался удачнымъ, ибо вновь собравшаяся палата состояла изъ огромнаго большинства приверженцевъ министерства. Питтъ положилъ основаніе постоянному кабинету. Съ этого времени можно говорить объ осуществленіи главныхъ началъ организаціи кабинета, о которыхъ сказано выше.

Такимъ образомъ, министерство, de jure являющееся частью королевскаго тайнаго совѣта, de facto является постояннымъ комитетомъ парламента и, въ то же время, совокупностью ближайшихъ совѣтниковъ короля, имѣющихъ свои самостоятельныя функціи по управленію. Вотъ причина, почему тайный королевскій совѣтъ въ настоящее время не имѣетъ значенія въ Англіи въ смыслѣ общаго учрежденія; онъ не имѣетъ значенія въ томъ смыслѣ, что ему не принадлежатъ опредѣленнаго круга дѣла, по которымъ его мнѣнія и рѣшенія, утвержденныя королемъ, имѣли бы обще-обязательную силу. De jure онъ продолжаетъ, однако, свое существованіе. Вслѣдствіе этого, мы должны разсмотрѣть его составъ.

Въ составъ тайнаго королевскаго совѣта можетъ быть приглашаемъ всякій *природный* англичанинъ, и при Вильгельмѣ III было постановлено, что неприродный англичанинъ не можетъ быть членомъ совѣта, хотя бы онъ и былъ натурализованъ. При Георгѣ I это постановленіе было еще болѣе усилено. Причину такого ограниченія должно искать въ прошломъ, въ среднихъ вѣкахъ, когда

англичане жаловались на вліяніе чужеземцевъ на короля, который приглашалъ иностранцевъ, дававшихъ ему совѣты не въ національномъ духѣ и не въ интересахъ страны. Но указанное выше постановленіе не имѣетъ безусловнаго значенія: мы можемъ указать отступленія отъ этого начала. Такъ, принцъ Альбертъ, покойный супругъ королевы Викторіи, не былъ природнымъ англичаниномъ, но, тѣмъ не менѣе, актомъ парламента онъ былъ назначенъ членомъ тайнаго королевскаго совѣта.

Въ настоящее время всѣхъ членовъ королевскаго тайнаго совѣта около 200. Совѣтъ собирается по приглашенію лорда-президента совѣта; quorum, обязательный для дѣйствительности засѣданія, постановленъ въ размѣрѣ 6-ти присутствующихъ членовъ.

По настоящее время (1884 г.) королевскій тайный совѣтъ не собирался ни разу съ тѣхъ поръ, какъ ему было объявлено о бракосочетаніи королевы Викторіи. Да и это давнишнее уже собраніе его имѣло характеръ церемоніальный, такъ сказать, парадный.

Король можетъ увольнять членовъ своего совѣта отъ должности; но и это право короля съ давнихъ поръ уже не осуществляется, именно съ 1805 года.

Нѣкоторыя лица входятъ въ составъ тайнаго совѣта de jure въ силу занимаемыхъ ими должностей. Такъ, всѣ лица, входящія въ составъ кабинета, входятъ въ составъ королевскаго совѣта. Сюда же входятъ и принцы крови по королевскому назначенію. При вступленіи въ должность члены королевскаго совѣта приносятъ присягу: 1) подавать королю совѣтъ по крайнему разумѣнію и совѣсти; 2) не увлекаться при семъ посторонними побужденіями, и 3) хранить ввѣренныя имъ тайны.

Это учрежденіе, какъ мы сказали, не имѣло точно опредѣленной компетенціи, и если королевскій тайный совѣтъ сохранилъ свое значеніе, то въ видѣ отдѣльныхъ комитетовъ и по отдѣльнымъ вопросамъ, поручаемымъ его разсмотрѣнію: 1) сюда относятся, напр., судебныя функціи королевскаго совѣта, ибо онъ является высшей апелляціонной инстанціей по дѣламъ колоніальнымъ, духовнымъ и административнымъ; 2) затѣмъ въ составѣ королевскаго совѣта имѣются нѣкоторые административные комитеты, куда относился, до реформъ по народному образованію 1870 года, особый спеціальный комитетъ тайнаго королевскаго совѣта, вѣдавшій этотъ предметъ, именно комитетъ для образованія, учрежденный въ 1839 году; точно такъ же сюда относится торговое бюро, торговая управа, въ видѣ высшаго центральнаго учрежденія по торговымъ дѣламъ. Въ составѣ этого бюро находится президентъ торговаго бюро, который въ то же время есть отвѣтственный министръ. Предметы вѣ-

дѣнія бюро таковы: обсужденіе торговыхъ трактатовъ, защита общегосударственныхъ интересовъ во всѣхъ случаяхъ и, слѣдовательно, при разсмотрѣніи парламентомъ такъ называемыхъ частныхъ биллей по поводу компаній, проведенія желѣзныхъ дорогъ и т. п.; выдача патентовъ и, наконецъ, колоніальное законодательство. Сюда же входятъ комитеты акціонерный, мореходства и статистическій.

Только въ виду этихъ комитетовъ, имѣющихъ безспорное значеніе въ дѣлѣ управленія и находящихся въ связи съ королевскимъ тайнымъ совѣтомъ, послѣдній и имѣетъ значеніе въ настоящее время. Но вообще, какъ общее учрежденіе, тайный королевскій совѣтъ потерялъ свое значеніе, ибо дѣйствительная сила принадлежитъ совѣтникамъ короны, сосредоточеннымъ въ кабинетѣ.

V. При разсмотрѣніи кабинета должно имѣть въ виду: 1) общія начала его организаціи и 2) составъ его въ Англіи. Эти общія начала должны быть разсмотрѣны въ условіяхъ парламентскаго управленія, образецъ котораго мы наблюдаемъ въ Бельгіи, Англіи, республиканской Франціи и нѣкоторыхъ другихъ государствахъ. Въ условіяхъ парламентскаго управленія, кабинетъ есть установленіе, находящееся въ органической связи съ законодательными учрежденіями, т.-е. съ палатами. Отсюда видно, что кабинетъ образуется изъ лицъ, располагающихъ въ данную минуту большинствомъ въ нижней палатѣ. Это указываетъ на первое основаніе, которымъ руководствуются при составленіи кабинета, именно на однородность его состава. Однородность состава кабинета заключается въ томъ, что всѣ члены кабинета имѣютъ одинаковый взглядъ на главныя дѣла текущей политики. Это не исключаетъ возможности разногласія по нѣкоторымъ частнымъ пунктамъ, которое можетъ быть устранено въ совѣщаніи отдѣльныхъ министровъ или, иначе, въ собраніи кабинета подъ предсѣдательствомъ премьера. Если, такимъ образомъ, кабинетъ по необходимости имѣетъ однородный составъ, то изъ этого вытекаетъ и другое начало его образованія. Мы видѣли, что однородность состава кабинета вытекаетъ изъ того, что при образованіи его имѣется въ виду ближайшимъ образомъ партія большинства въ палатѣ. Вслѣдствіе этого, дѣйствія кабинета должны быть согласованы съ настроеніемъ и мнѣніями того большинства, которое имѣется въ данную минуту или въ обѣихъ палатахъ, или въ нижней. Этимъ опредѣляется характеръ политической отвѣтственности кабинета. Политическая отвѣтственность кабинета (въ отличіе отъ юридической, о которой рѣчь будетъ ниже) выражается въ формѣ солидарной отвѣтственности, въ нѣкоторой круговой порукѣ, установленной между членами кабинета. Слѣдовательно, политическая отвѣтственность выражается въ томъ, что всѣ члены кабинета оди-

наково отвѣтственны за общія мѣры, принимаемыя правительствомъ, или за общее направленіе правительственной политики. Они отвѣтственны за всѣ акты правительства и за все то, что приводится въ дѣйствіе за общей контрасигновкой всего министерства. Такая солидарная отвѣтственность выражается въ томъ, что въ случаѣ серьезнаго пораженія кабинета въ палатѣ, онъ весь подаетъ въ отставку и замѣняется другимъ однороднымъ составомъ. Что касается юридической отвѣтственности, то она по тѣмъ распоряженіямъ и актамъ, которые контрасигнованы всѣмъ министерствомъ, распространяется на всѣхъ министровъ одинаково. Напр., въ случаѣ обвиненія министерства въ нарушеніи конституціи, или по поводу предпринимаемыхъ имъ вредныхъ для государства мѣръ, министерство можетъ быть предано суду in corpore, въ полномъ составѣ. Это, конечно, не исключаетъ индивидуальной отвѣтственности министра за дѣла въ кругу своего вѣдомства. Но эта отвѣтственность можетъ быть распространена и на другихъ министровъ или даже на весь кабинетъ, если онъ признаетъ себя солидарнымъ съ дѣйствіями министра, которыя дали поводъ привлечь послѣдняго къ отвѣтственности, или если обвиняемый министръ докажетъ, что онъ въ данномъ случаѣ, возбудившемъ обвиненіе, дѣйствовалъ съ согласія другихъ товарищей по кабинету. Такъ, въ 1805 году нижняя палата Англіи возбудила преслѣдованіе противъ лорда Мельвиля, генералъ-интенданта. Англія находилась тогда въ войнѣ съ Франціею, и понятно, что состояніе англійскаго флота интересовало палату. Изслѣдованіе дѣлъ флота открыло систематическое хищеніе и цѣлую массу злоупотребленій, что и было поводомъ возбудить преслѣдованіе противъ Мельвиля, который и былъ преданъ суду. Тѣмъ не менѣе его выходъ изъ министерства не разрушилъ всего состава кабинета, во главѣ котораго попрежнему остался Вильямъ Питтъ. Такимъ образомъ, индивидуальная отвѣтственность возможна и при круговой порукѣ всего кабинета.

Если кабинетъ состоитъ изъ лицъ однородныхъ убѣжденій (въ указанныхъ предѣлахъ) и связанныхъ, слѣдовательно, солидарною отвѣтственностью и круговою порукою, то необходимо долженъ быть и предсѣдатель этого кабинета, первый министръ въ качествѣ представителя кабинета. Это отличительная черта организаціи кабинета. Первый министръ является, съ одной стороны, главнымъ представителемъ правительства передъ палатами, а съ другой — главнымъ представителемъ кабинета передъ короной. Черезъ него ведутся сношенія короля съ палатами. Отдѣльные министры не призываются къ совѣщаніямъ съ королемъ, въ особенности по вопросамъ общей политики: всѣ совѣщанія идутъ черезъ перваго министра, который

является отвѣтственнымъ лицомъ за все происходящее въ его управленіи.

VI. Таковы общіе принципы организаціи кабинета въ Англіи. Изложеніе организаціи англійскаго кабинета представляетъ интересъ, главнымъ образомъ, потому, что должности, входящія въ составъ этого кабинета суть старинныя англійскія должности, съ незапамятныхъ временъ развившіяся историческимъ путемъ и въ настоящее время приведенныя въ связь съ парламентомъ (тогда какъ прежде онѣ были въ связи только съ тайнымъ королевскимъ совѣтомъ). Для воспроизведенія состава этого кабинета нужно имѣть въ виду постоянное развитіе этихъ старинныхъ государственныхъ должностей Англіи и ихъ соотношеніе. Еще въ норманнскую эпоху центральнымъ учрежденіемъ Англіи, какъ мы видѣли, было казначейство, которое являлось особымъ отдѣленіемъ curia regis. Это казначейство и впослѣдствіи оставалось прочнымъ и первенствующимъ передъ другими административными учрежденіями Англіи. Затѣмъ завѣдываніе финансовою частью ближайшимъ образомъ было ввѣрено особой коммиссіи, которая носила названіе коммиссіи лордовъ-коммиссаровъ казначейства. Эти лорды-коммиссары имѣли во главѣ перваго лорда казначейства. Первый лордъ казначейства и есть первый министръ Англіи или, наоборотъ, лицо, призываемое къ составленію кабинета, тѣмъ самымъ считается и министромъ финансовъ, хотя бы въ финансовыхъ дѣлахъ познанія его и были ограничены. Собственно министромъ финансовъ является канцлеръ казначейства, который обыкновенно назначается изъ лицъ, знающихъ финансовое дѣло и безспорно признаваемыхъ первыми финансистами страны. При немъ состоятъ 3 младшихъ лорда, которые, однако, не принадлежатъ къ министерству.

Второе важное учрежденіе въ Англіи—адмиралтейство; это учрежденіе, заключавшее въ себѣ должность генералъ-адмирала флота, подверглось впослѣдствіи преобразованію. Съ уничтоженіемъ названной должности была образована особая коммиссія подъ названіемъ „коммиссаровъ для исполненія должности генералъ-адмирала“. Она сохраняетъ это названіе и по сіе время. Въ составъ ея входятъ первый лордъ адмиралтейства, 5 младшихъ лордовъ и секретарь. Первый лордъ адмиралтейства входитъ въ составъ кабинета и мѣняется вмѣстѣ съ нимъ. Кромѣ того, въ составъ кабинета входитъ глава судебныхъ учрежденій — лордъ-канцлеръ, который въ то же время, какъ мы видѣли, состоитъ и предсѣдателемъ верхней палаты. Онъ имѣетъ тѣ же права, которыя въ другихъ государствахъ предоставлены министру юстиціи. Онъ является представителемъ судебнаго вѣдомства передъ парламентомъ и королемъ (по дѣламъ о петиціяхъ и друг.).

Поэтому всѣ законопроекты по судебной части идутъ не иначе, какъ черезъ лорда-канцлера. Онъ мѣняется вмѣстѣ съ перемѣной состава кабинета и имѣетъ при себѣ большую государственную печать, хранителемъ которой онъ считается по обычаю. Кромѣ того, въ составъ кабинета входитъ лордъ-хранитель малой королевской печати (privy seal).

Всѣ вышеуказанныя должности суть основныя должности, входящія въ составъ кабинета. Затѣмъ туда же входятъ и статсъ-секретари. Еще Кларендонъ упоминаетъ, что тайный совѣтъ короля состоялъ изъ нѣсколькихъ лордовъ и статсъ-секретарей. Они были еще въ царствованіе Карла II въ качествѣ личныхъ секретарей короля. Впослѣдствіи они получили самостоятельное и важное значеніе въ администраціи, такъ что при образованіи кабинета эти должности были введены въ составъ тѣхъ, которыя должны были замѣщаться отвѣтственными передъ парламентомъ должностными лицами. Въ настоящее время должность статсъ-секретарей распредѣляется между пятью лицами, образующими изъ себя статсъ-секретаріатъ: статсъ-секретарями—внутреннихъ дѣлъ, иностранныхъ дѣлъ, колоній, военнымъ и Индіи. Всѣ эти должности образуютъ одно цѣлое, такъ что лица, ихъ занимающія могутъ мѣняться мѣстами безъ особаго на то королевскаго патента. Распредѣленіе ихъ, слѣдовательно, есть внутреннее дѣло статсъ-секретаріата.

Затѣмъ въ составъ кабинета входятъ президенты нѣкоторыхъ отдѣльныхъ учрежденій, имѣющихъ особенно важное значеніе въ странѣ. Сюда относится прежде всего президентъ торговаго бюро, торговой управы; онъ есть какъ бы министръ торговли и публичныхъ работъ (напр., по сооруженію желѣзныхъ дорогъ). Затѣмъ слѣдуетъ президентъ бюро мѣстнаго управленія, т.-е. учрежденія по завѣдыванію частнымъ и общественнымъ призрѣніемъ и другими предметами, которые предоставлены приходскому управленію и мѣстнымъ союзамъ. Кромѣ того, въ составъ кабинета входятъ генералъ-почтмейстеръ, генералъ-интендантъ и нѣкоторыя другія лица. Всѣхъ политическихъ должностей, мѣняющихся вмѣстѣ съ составомъ кабинета, около 60. Перемѣна всѣхъ лицъ, занимающихъ эти должности, объясняется необходимостью поддержать единство въ политикѣ и дѣятельности министерства. Должности же дѣловыя, административныя остаются безъ перемѣны. Такъ, директора или главноуправляющіе дѣлами мѣстными, колоніальными и т. п. фактически остаются несмѣняемыми при всякой перемѣнѣ министерства по той причинѣ, что для постояннаго веденія дѣлъ необходима извѣстная рутина, традиція и извѣстныя спеціальныя свѣдѣнія, и такими лицами, особенно тѣми, которыя долгое время завѣдывали своимъ предметомъ, очень дорожатъ: никакое министерство не захочетъ ихъ

тронуть и тѣмъ лишиться дѣловитыхъ людей. Такъ какъ назначеніе министерства въ Англіи чисто политическое, то министры, участвуя въ совѣщаніяхъ по общимъ политическимъ вопросамъ и беря на себя руководство общей политикой, не входятъ въ детали управленія, вѣдать которыя и предоставляется несмѣняемому персоналу дѣловыхъ лицъ. Это различіе между политическими должностями и административными въ собственномъ смыслѣ установилось въ Англіи достаточно прочно, такъ что перемѣна кабинета вообще мало отражается на ходѣ управленія. Въ этомъ отношеніи англійскіе министры отличаются, напр., отъ министровъ во Франціи, особенно отъ министровъ Наполеона III, которые, собственно говоря, не представляли собою политическихъ должностей, а были главными администраторами своихъ частей, и которымъ, при системѣ французской централизаціи, приходилось входить во всѣ мелочи управленія.

VII. Ходъ развитія министерскихъ должностей и ходъ развитія министерства на континентѣ Европы тамъ, гдѣ было введено парламентское управленіе, можетъ быть изложенъ въ краткихъ чертахъ, ибо учрежденіе министерства здѣсь явилось вмѣстѣ съ введеніемъ конституціонныхъ учрежденій и замѣнило собою старинныя должности и учрежденія, которыя существовали вообще до замѣны стараго порядка учрежденіями новаго порядка. Но самое положеніе континентальныхъ министерствъ имѣетъ существенное различіе съ точки зрѣнія ихъ связи съ народнымъ представительствомъ и парламентскимъ большинствомъ. Мы видѣли, что съ этой точки зрѣнія всѣ системы управленія могутъ быть раздѣлены на двѣ группы: на системы парламентскаго управленія и на системы управленія дуалистическаго (по Молю) или конституціоннаго въ тѣсномъ смыслѣ [1]. Но съ точки зрѣнія организаціи мы встрѣчаемся и на континентѣ съ тѣми же началами, какъ и въ Англіи: постоянно кабинетъ образуется изъ однороднаго состава. Однородный составъ кабинета имѣется въ Бельгіи: партія, стоящая во главѣ, организуетъ изъ своей среды и министерство. Всякое министерство въ Бельгіи по необходимости должно имѣть прочныя основанія въ палатѣ, если только составъ самой палаты можетъ дать надлежащее парламентское большинство. И въ Англіи, гдѣ партіи имѣютъ свое историческое значеніе, свою историческую организацію нерѣдко бывало, что образованіе кабинета при данномъ составѣ палаты представляло большія затрудненія. Иногда необходимо было прибѣгать къ составленію коалиціоннаго министерства изъ лицъ различныхъ партій. Таково было, напр., министерство Фокса, существовавшее, впрочемъ,

---

[1] См. стр. 123 и слѣд.

весьма не долго. Такія министерства вообще существуютъ непродолжительное время, до тѣхъ поръ пока въ парламентѣ не одолѣетъ та или другая партія. Но на континентѣ Европы, особенно во Франціи, нерѣдко бываетъ, что ни одна партія не имѣетъ большинства въ палатѣ. Часто поэтому кабинетъ составляется изъ лицъ, способныхъ соединить за собою голоса безъ опредѣленной окраски, принадлежащіе даже различнымъ партіямъ. Таково, напр., нынѣшнее министерство Жюля Ферри: его весьма трудно охарактеризовать. Въ данную минуту Жюль Ферри есть лицо, способное сгруппировать около себя наибольшее количество лицъ, независимо отъ ихъ политическаго убѣжденія. Такимъ образомъ, при отсутствіи такихъ прочно организованныхъ партій и при наличности въ палатѣ многихъ партій становится возможнымъ образованіе коалиціоннаго министерства. Но отсутствіе однородности въ составѣ кабинета не устраняетъ юридическаго принципа, т.-е. солидарной отвѣтственности министровъ. Такъ, статья 6 французскаго закона 25 февраля 1875 года постановляетъ, что министры Франціи солидарно отвѣтственны за общую политику правительства и индивидуально за собственныя дѣйствія, совершенныя въ своихъ вѣдомствахъ.

VIII. Указавъ на организацію министерствъ, мы должны обратиться къ разсмотрѣнію главнѣйшихъ правъ и обязанностей министровъ, во-первыхъ, въ отношеніи короны, и, во-вторыхъ, въ отношеніи парламента.

1. Въ отношеніи короны, министры разсматриваются, какъ оффиціальные и ближайшіе совѣтники короля въ томъ смыслѣ, что въ каждомъ актѣ, исходящемъ отъ короля, предполагается совѣтъ или согласіе всего министерства, или того министра, на вѣдомство котораго данный актъ распространяется. Слѣдовательно, министры суть оффиціальные органы, черезъ которые корона дѣйствуетъ на всѣ части управленія. Черезъ министровъ корона дѣйствуетъ на всѣ общія дѣла, касающіяся внутренняго и внѣшняго управленія, а равно и на дѣла, касающіяся отдѣльныхъ вѣдомствъ. Если, такимъ образомъ, согласіе министровъ предполагается въ каждомъ актѣ, исходящемъ отъ короны, то отсюда слѣдуетъ, что это согласіе должно быть чѣмъ либо удостовѣрено. Такимъ удостовѣреніемъ является контрасигнатура или скрѣпа каждаго акта, исходящаго отъ правительства, скрѣпа, которая требуется отъ всего министерства въ томъ случаѣ, когда распоряженіе касается общей политики, и скрѣпа одного министра, когда оно касается отдѣльной отрасли управленія. Слѣдовательно, контрасигнатура имѣетъ весьма важное и опредѣленное юридическое значеніе. Въ монархіяхъ неограниченныхъ контрасигнатура также требуется и имѣетъ свое значеніе, но иное, чѣмъ въ государ-

ствахъ представительныхъ. Именно, въ государствахъ неограниченныхъ контрасигнатура удостовѣряетъ только подлинность того акта, который исходитъ отъ верховной власти, т.-е. свидѣтельствуетъ, что извѣстное повелѣніе дѣйствительно исходитъ отъ главы государства. Слѣдовательно, министръ отвѣчаетъ въ этомъ случаѣ за подлинность тѣхъ документовъ и актовъ, которые исходятъ отъ верховной власти. Но въ государствахъ конституціонныхъ контрасигнатура, сверхъ означеннаго значенія, т.-е. сверхъ удостовѣренія аутентичности даннаго акта, имѣетъ еще то юридическое значеніе, что министръ, контрасигнирующій извѣстный актъ, тѣмъ самымъ беретъ на себя отвѣтственность за законность того распоряженія, которое содержится въ актѣ, за качество тѣхъ совѣтовъ, которые были поданы при составленіи акта, за подлинность и достовѣрность тѣхъ фактовъ и соображеній, на которыхъ онъ основанъ. Такимъ образомъ, черезъ контрасигнированіе установляется отвѣтственность министерства; оно является основаніемъ, на которомъ министры могутъ быть привлечены къ отвѣту, буде въ этомъ встрѣтится необходимость.

2. По отношенію къ палатамъ министры поставлены не въ одинаковое положеніе, смотря по тому, установлена ли а) парламентарная форма управленія, или б) дуалистическая или конституціонная въ собственномъ смыслѣ.

а) Въ условіяхъ *парламентарнаго* управленія министры въ дѣйствительности являются какъ бы постояннымъ комитетомъ палатъ по исполнительной части. Министерство состоитъ изъ лицъ, которыя принадлежатъ къ партіи, располагающей большинствомъ въ палатахъ. Положеніе и власть ихъ зависитъ отъ того, насколько это большинство ихъ поддержитъ. Кабинетъ является нѣкоторой интегральной частью палатъ. Отсюда вытекаютъ обязанности министровъ. Во-первыхъ, они—посредники между короной и представительствомъ: всѣ распоряженія короля по финансовой части, по принятію разнаго рода мѣръ представляются палатамъ чрезъ это отвѣтственное министерство; во-вторыхъ, наоборотъ, законопроекты, вотированные палатами и принятые при голосованіи, сообщаются къ утвержденію короля черезъ министерство, и, въ-третьихъ, утвержденіе это дается по совѣщаніи съ министрами. Имѣются, правда, нѣкоторые акты, съ которыми палаты непосредственно обращаются къ королю: таковы петиціи, адресы и др.; далѣе, нѣкоторые билли, каковы, напр., „денежные билли“ въ Англіи, передаются королю непосредственно черезъ спикера нижней палаты, у котораго хранятся до конца сессіи; но это нисколько не измѣняетъ общаго характера министерской дѣятельности. Если, такимъ образомъ, министры по общему правилу являются посредниками во всѣхъ отношеніяхъ между ко-

ролемъ и палатами, то отсюда слѣдуетъ, что министерство должно находиться въ постоянномъ общеніи съ палатами. Во время парламентской сессіи присутствіе его въ засѣданіи палатъ обязательно. Для министровъ отводится особое мѣсто, такъ называемая „министерская скамья“. Ихъ присутствіе является безусловно необходимымъ: 1) для представленія объясненій въ тѣхъ случаяхъ, когда члены палаты отдѣльно или по постановленію всей палаты дѣлаютъ запросы по части внѣшней или внутренней политики; 2) для объясненій по поводу обвиненія ихъ палатою въ силу интерпелляціи; 3) во всякое время министры имѣютъ право и обязанность представлять объясненія по всѣмъ вопросамъ, занимающимъ палату. Присутствіе ихъ въ палатѣ имѣетъ ту выгоду, что нерѣдко бурныя пренія могутъ быть устранены простымъ заявленіемъ министерства, что тотъ или другой фактъ еще недостаточно извѣстенъ, чтобы быть предметомъ преній. Не подлежитъ сомнѣнію, что, въ виду состава министерства изъ палатскаго большинства, министры, избираемые обыкновенно изъ лицъ, располагающихъ большинствомъ, изъ вожаковъ этого большинства, являются дѣйствительными руководителями палаты; какъ лица, которымъ и прежде назначенія министрами принадлежала руководственная роль, они являются какъ бы олицетвореніемъ программъ извѣстныхъ политическихъ партій. Все это даетъ имъ возможность и власть направлять всѣ пренія къ одной общей цѣли и дѣлаетъ постоянное присутствіе ихъ въ палатахъ безусловно необходимымъ.

б) Оно не является необходимымъ въ государствахъ съ управленіемъ *дуалистическимъ* или конституціоннымъ въ собственномъ смыслѣ, гдѣ министерство составляется внѣ парламентскаго большинства, такъ что министрами могутъ быть назначаемы лица, не только не принадлежащія къ большинству, но даже вовсе не входящія въ составъ палатъ. Но и въ этомъ случаѣ не устраняется обязанность и право министровъ присутствовать въ палатахъ. По постановленіямъ самихъ конституцій министры имѣютъ право присутствовать въ засѣданіяхъ палатъ; имъ должно быть дано слово во всякій моментъ разсмотрѣнія законопроектовъ, при всякомъ положеніи вопроса, въ данномъ случаѣ интересующаго палату. Это весьма важно потому, что нерѣдко министерство можетъ посредствомъ разъясненія фактическихъ данныхъ устранить иногда совершенно излишнія пренія. Такъ, напримѣръ, когда Виндтгорстъ внесъ въ германскій рейхстагъ проектъ новаго закона о печати, министерство заявило, что правительство уже изготовило такой проектъ, и, въ непродолжительномъ времени, внесетъ его въ палату. Чрезъ это заявленіе внесеніе проекта Виндтгорста было устранено. Правительство, дѣйстви-

тельно внесло свой законопроектъ, который въ 1874 году, послѣ многочисленныхъ преній и поправокъ, получилъ значеніе обще-германскаго закона о печати. Какіе нибудь невѣрные слухи могутъ подать поводъ къ запросамъ и преніямъ, компрометирующимъ правительство. И въ этомъ случаѣ пренія могутъ быть устранены разъясненіемъ фактическихъ данныхъ со стороны министерства. Съ другой стороны, палаты не могутъ быть лишены права получать отъ министровъ объясненія касательно тѣхъ или другихъ предметовъ; сообщеніе статистическихъ данныхъ, соображеній, которыми руководствовалось правительство въ томъ или другомъ случаѣ и пр. — являются существенно необходимыми для руководства палатъ и для разъясненія вопросовъ, которые могли бы служить предметомъ безконечныхъ пререканій. Поэтому палатамъ предоставляется приглашать министровъ въ свои засѣданія и требовать отъ нихъ разъясненій. Вмѣстѣ съ тѣмъ, палатамъ предоставляется право интерпелляціи относительно министровъ вслѣдствіе фактовъ, бросающихъ тѣнь на ихъ дѣятельность. Такимъ образомъ, и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ министерство не составляетъ органической части парламента, конституціи предусматриваютъ случаи, когда необходимо присутствіе министровъ въ палатѣ. Исключеніе составляла до послѣдняго времени Норвегія, гдѣ на основаніи конституціи 1814 года, составленной по образцу французской 1793 года, министры не имѣли доступа въ стортингъ. Это и послужило поводомъ къ извѣстному конфликту 1880 года между стортингомъ и правительствомъ [1]). Измѣненіе статьи 74 норвежской конституціи въ томъ смыслѣ, что министры и члены государственнаго совѣта могутъ явиться въ засѣданія стортинга,—было первымъ шагомъ къ серьезному измѣненію вообще конституціи. Но, однако, вопросъ этотъ въ Норвегіи до сихъ поръ (1884 г.) не рѣшенъ окончательно.

ГЛАВА II.

Отвѣтственность министровъ.

I. Изъ всѣхъ вопросовъ, касающихся отношеній палатъ къ министерству, первое мѣсто занимаетъ вопросъ объ *отвѣтственности министровъ.* Вопросъ этотъ имѣетъ довольно большую литературу [2])

---

[1]) См. стр. 150—153.

[2]) До настоящаго времени самыми важными не только пособіями, но даже источниками для изученія вопроса объ отвѣтственности министровъ являются слѣдующія сочиненія: 1) Робертъ фонъ-Моль, *Die Verantwortlichkeit der Mi-*

и представляетъ извѣстную постепенность въ своемъ историческомъ развитіи. Но нельзя сказать, чтобы всѣ писатели, занимавшіеся его разработкой, одинаково смотрѣли на основанія, конечныя цѣли и форму министерской отвѣтственности. Напротивъ, относительно этого вопроса ученые изслѣдователи представляютъ весьма различныя мнѣнія. Вслѣдствіе того, что самыя основанія министерской отвѣтственности и ея цѣли являются довольно сложными и могущими дѣйствительно быть выведеными изъ различныхъ началъ,—мы начнемъ съ писателя, который излагаетъ свое ученіе въ простѣйшей схемѣ, соотвѣтствующей общему понятію о конституціонной монархіи, именно съ Констана. Мы уже упоминали, что Констанъ въ отношеніи теоріи раздѣленія властей внесъ поправку къ ученію Монтескьё: вмѣсто трехъ властей Монтескьё, законодательной, судебной и исполнительной, онъ предложилъ дѣленіе ихъ на 5, именно: 1) власть *законодательную срочную* (палата депутатовъ), 2) власть *законодательную постоянную* (палаты пэровъ), 3) власть *судебную*, 4) власть *исполнительную* (ми-

---

nister in Einherrshaften mit Volksvertretung, rechtlich, politisch und geschichtlich entwickelt (*Отвѣтственность министровъ въ монархіяхъ съ народнымъ представительствомъ, изложенная съ точки зрѣнія юридической, политической и исторической*). Это объемистое сочиненіе (болѣе 700 стр.), вышедшее еще въ 1837 году, осталось до настоящаго времени главнѣйшимъ источникомъ для изученія историческаго и политическаго значенія министерской отвѣтственности; оно имѣло руководящее значеніе при разработкѣ австрійскаго закона „объ отвѣтственности министровъ“ 1867 года. 2) Еще болѣе старое, но не утратившее значенія до настоящаго времени, есть изслѣдованіе Констана (Benjamin Constant) одного изъ главнѣйшихъ представителей конституціонной теоріи во Франціи, помѣщенное въ его *Cours de politique constitutionnelle*, I, стр. 70—89, 385—430, изданномъ съ примѣчаніями Лабулэ въ 1861—1864 и 1872 годахъ. 3) Изъ монографій, занимающихъ среднее мѣсто между названными трудами, въ хронологическомъ порядкѣ можно назвать сочиненіе Буддеуса, *Die Ministerverantwortlichkeit in constitutionellen Monarchien* (*Министерская отвѣтственность въ конституціонныхъ монархіяхъ*) — сочиненіе не столь объемистое, какъ сочиненіе Моля, и менѣе безпристрастное; оно вышло въ 1833 году. 4) Небольшая Abhandlung Бишофа (Bischof), *Die Ministerverantwortlichkeit und die Staatsgerichtshöfe in Deutschland* (*Министерская отвѣтственность и высшіе государственные суды въ Германіи*) 1859 года. 5) Изъ болѣе новыхъ сочиненій можно указать Самуэли (Samuely), *Das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der constitutionnellen Monarchie* (*Принципъ министерской отвѣтственности въ конституціонной монархіи*) 1869 года. 6) Сюда же относится комментарій на австрійскій законъ 1867 года Франца Гауке (Fr. Hauke), *Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, eine vergleichende Studie zu dem Österreichischen Staatsrecht* (*Ученіе о министерской отвѣтственности, сравнительный опытъ къ австрійскому государственному праву*) 1869 и 1880 годовъ. Наконецъ, 7) слѣдуетъ упомянуть для полноты сочиненіе Лоренца Штейна, *Verwaltungslehre*, гдѣ онъ, въ томѣ I, на стр. 68 и слѣд. (изданія 1865 года), развиваетъ довольно оригинальную теорію о министерской отвѣтственности.

нистры) и 5) власть *умѣряющую* (король). Оставляя въ сторонѣ законодательную и судебную власть, мы видимъ здѣсь раздѣленіе власти исполнительной на двѣ части: исполнительную въ собственномъ смыслѣ, принадлежащую министерству, и власть умѣряющую, которая имѣетъ отношеніе ко всѣмъ властямъ въ государствѣ и принадлежитъ королю. Изъ ученія Констана, такимъ образомъ, выходитъ, что министерская отвѣтственность покоится на томъ, что министры суть представители исполнительной власти въ собственномъ смыслѣ. Констанъ былъ представителемъ того взгляда, котораго держался и Тьеръ, когда говорилъ, что король царствуетъ, но не управляетъ („le roi règne, mais il ne gouverne pas“). Управленіе сосредоточивается въ рукахъ министровъ, но король облеченъ правомъ давать имъ отставку, когда они своимъ управленіемъ возбудили недовѣріе къ себѣ палаты. Средствомъ обезпеченія конституціонности ихъ управленія и законности дѣйствій представляется право обвиненія ихъ палатою. Король не отвѣтственъ, министры отвѣтственны. Этимъ взаимнымъ положеніемъ короля, какъ не отвѣтственнаго главы государства, и министровъ — отвѣтственныхъ исполнителей, и объясняется общій взглядъ Констана на министерскую отвѣтственность. Но, въ такомъ случаѣ, теорія его основана на положеніи, которое само еще требуетъ доказательства, т.-е. для принятія ея нужно еще прежде доказать, что положеніе министровъ въ государствѣ именно таково, какимъ его изображаетъ Констанъ. Разсматриваемая съ юридической точки зрѣнія, эта теорія несостоятельна, такъ какъ король является главою исполнительной власти и притомъ властью, имѣющею свою волю въ управленіи государствомъ. То, что англійскіе юристы называютъ „безличностью короля“, состоитъ именно только въ томъ, что король не можетъ принимать никакихъ мѣръ *непосредственно* отъ себя, и что онъ, въ условіяхъ народнаго представительства, долженъ дѣйствовать черезъ оффиціальные органы, каковыми являются отвѣтственные министры.

II. Теорія Моля представляетъ нѣкоторое сходство съ ученіемъ Констана, но она поставлена иначе. Именно Моль видитъ въ условіяхъ конституціонной монархіи и въ ея примѣненіи нѣкоторую разницу или раздвоеніе. Съ одной стороны, имѣется глава исполнительной власти — государь, облеченный извѣстными правами по управленію и законодательству, съ своей прерогативой, которою онъ пользуется самостоятельно и независимо; съ другой стороны — представители его власти, ограниченные въ своихъ правахъ тѣми правами, которыя конституціями гарантируются гражданамъ и различнымъ общественнымъ союзамъ. Въ силу ограниченія правъ королевской власти извѣстными правами подданныхъ, для нихъ, равно

какъ и для прерогативъ короля, требуются извѣстныя гарантіи. Поэтому король въ отношеніи къ отдѣльнымъ подданнымъ и къ депутатамъ, имѣетъ право требовать судебнаго преслѣдованія въ случаѣ нарушенія ими законовъ. Наоборотъ, народное представительство, какъ учрежденіе, имѣющее цѣлью защиту и охраненіе правъ гражданъ, облечено правомъ привлеченія министровъ къ отвѣтственности. Слѣдовательно, министерская отвѣтственность есть гарантія для гражданъ. Но съ этой точки зрѣнія основанія ея далеко не полны. Министерская отвѣтственность съ этой точки зрѣнія явилась бы орудіемъ преслѣдованія въ тѣхъ случаяхъ, когда нарушены законы и конституція. Между тѣмъ министры привлекаются къ отвѣтственности не только въ этихъ случаяхъ, но и тогда, когда результаты ихъ политики оказываются неудовлетворительными, или когда, вслѣдствіе упущеній, сдѣланныхъ ими, являются для государства извѣстныя невыгоды, вредъ и убытки. Слѣдовательно, министры привлекаются къ отвѣту не только за нарушеніе условій законнаго управленія, но и за то употребленіе власти, которое они дѣлаютъ въ различныхъ отношеніяхъ. Проступки, упущенія и преступленія по должности, за которые министры привлекаются къ отвѣтственности, могутъ быть подведены подъ двѣ категоріи: злоупотребленіе властью и бездѣйствіе власти. Отъ бездѣйствія власти могутъ произойти столь существенный вредъ и убытки для государства, что по силѣ общихъ законовъ, касающихся должностныхъ лицъ, они должны отвѣчать за этотъ вредъ и убытки, причиняемые государству, или въ уголовномъ, или въ гражданскомъ порядкѣ, точно такъ же, какъ и за злоупотребленіе властью.

Такимъ образомъ, эта теорія министерской отвѣтственности, развиваемая въ ученіи Моля, не является исчерпывающей. Но обѣ теоріи, какъ Моля, такъ и Констана, соотвѣтствуютъ тому взгляду на конституціонное управленіе, который сложился въ 30-хъ годахъ: тогда въ самой конституціонности правленія видѣли гарантію правъ, предоставленныхъ гражданамъ. Въ дальнѣйшемъ своемъ развитіи, ученіе о министерской отвѣтственности должно было видоизмѣниться въ соотвѣтствіи съ новыми взглядами на задачи конституціоннаго управленія. Въ то время, какъ писали Констанъ и Моль, конституціонныя учрежденія были въ области пожеланій болѣе, чѣмъ въ дѣйствительности; конституціонная жизнь въ Европѣ только что зарождалась; слѣдовательно, многіе вопросы, возникающіе при приведеніи въ дѣйствіе конституціоннаго правленія, были незнакомы; самая наука объ управленіи (такъ называемая Verwaltungslehre) находилась еще въ младенчествѣ. Послѣ того, какъ конституціонныя учрежденія были постепенно введены въ Европѣ и изъ области по-

желаній перешли въ область дѣйствительной жизни, когда оказалось, что конституціонныя государства должны дѣлать то же самое, что и всякія другія въ отношеніи своихъ цѣлей и задачъ,—тогда измѣнился взглядъ и на существо исполнительной власти. Для теоріи министерской отвѣтственности потребовалось другое обоснованіе. При этомъ нужно замѣтить, что изъ одной крайности ученые этого періода переходятъ въ другую. Если прежде Констанъ, Моль и др. видѣли въ министерской отвѣтственности только гарантію правъ гражданъ, то при новомъ конструированіи самаго понятія объ исполнительной власти эти ученія перешли въ другую крайность. Исходя изъ совершенно вѣрнаго положенія, что исполнительная власть недѣлима, что она должна имѣть свое средоточіе, что нельзя допускать раздѣленія ея на умѣряющую власть короля и исполнительную власть министровъ, что нельзя создавать изъ министровъ особенную власть, независимую отъ короля,—они пытались обосновать теорію о министерской отвѣтственности на ограниченіи правъ королевской прерогативы. Такъ, нѣкоторые, какъ, напр., Бишофъ (Bischof) [1]), старались стать на ту почву, что король соединяетъ въ себѣ всѣ права исполнительной власти, а министры являются его орудіемъ. Но для того, чтобы король не злоупотреблялъ своею властью, его министры являются отвѣтственными. Всякіе акты, исходящіе отъ исполнительной власти, должны быть издаваемы отъ имени короля, но отвѣтственность за законность и конституціонность этихъ актовъ должна падать на министерство, какъ орудіе королевской власти. Эта послѣдняя конструкція, въ свою очередь, неудовлетворительна, потому что въ конституціонной монархіи министры не являются настоящимъ орудіемъ королевской власти. Если бы министры и были такимъ орудіемъ, то eo ipso исчезла бы вся ихъ отвѣтственность. Наказывать министровъ за то, что они исполняютъ королевскія приказанія, значитъ наказывать ихъ за дѣло, въ которомъ они вовсе неповинны, и которое они сами исполняли, можетъ быть, противъ воли. Если признавать такую отвѣтственность министровъ, то нужно стать на ту точку зрѣнія, на которой стоялъ Бисмаркъ, когда говорилъ въ прусскомъ ландтагѣ, что „въ Пруссіи нѣтъ другой политики, кромѣ политики короля". Но если согласиться съ этимъ положеніемъ, то исчезаетъ всякое основаніе министерской отвѣтственности.

Теорія Самуэли имѣетъ въ виду доказать, что главная цѣль министерской отвѣтственности заключается въ необходимости контроля

---

[1]) Bischof, *Die Ministerverantwortlichkeit und die Staatsgerichtshöfe in Deutschland*, 1859 г.

надъ министерскимъ управленіемъ, который сосредоточивается въ рукахъ палаты, и, вслѣдствіе этого, Самуэли старается обосновать министерскую отвѣтственность на началахъ вообще *служебной* отвѣтственности. Слѣдовательно, министерская отвѣтственность въ его ученіи является однимъ изъ видовъ той дисциплинарной отвѣтственности, которая возбуждается противъ всякихъ служащихъ лицъ по поводу неисполненія ими своихъ обязанностей или злоупотребленія своею властью. Но, хотя Самуэли довольно пространно развиваетъ свою теорію, она можетъ быть устранена однимъ существеннымъ возраженіемъ, именно, что дисциплинарная отвѣтственность возбуждается непремѣнно лицами, *начальствующими* надъ должностными лицами, и самое дисциплинарное производство предполагаетъ наличность такихъ органовъ, отъ которыхъ зависитъ назначеніе и увольненіе должностныхъ лицъ и, слѣдовательно, дисциплинарная надъ ними власть. Хотя бы дисциплинарное производство и было сосредоточено въ особомъ учрежденіи, какъ, напр., Disciplinargerichtshof въ Германіи, но и въ этомъ видѣ дисциплинарный судъ явился бы лишь частью общихъ административныхъ учрежденій. Министры не поставлены въ такія отношенія къ палатѣ, чтобы она могла ихъ назначать, увольнять, наказывать; слѣдовательно, примѣненіе къ министерской отвѣтственности правилъ объ дисциплинарной отвѣтственности не является обоснованнымъ на твердыхъ юридическихъ началахъ.

III. Въ дѣйствительности министерская отвѣтственность имѣетъ и разнообразныя основанія, и различныя цѣли. 1) Она имѣетъ свое основаніе прежде всего въ томъ правѣ, которое предоставлено палатамъ, охранять дѣйствіе конституціонныхъ законовъ и наблюдать за всѣми законами, изданными съ согласія палатъ, въ ихъ примѣненіи ко всѣмъ вопросамъ управленія. 2) Въ связи съ этимъ поводомъ министерской отвѣтственности находится другое положеніе. Мы видѣли, что съ развитіемъ конституціонныхъ учрежденій установилось твердое различіе между тѣми общими нормами, которыя подъ именемъ законовъ или статутовъ издаются палатами съ согласія короля, и тѣми распоряженіями, ordonnances, orders, Verordnungen, которыя исходятъ отъ короля въ совѣтѣ, т.-е. отъ короля, какъ главы исполнительной власти. Установленіе этого различія зависитъ, конечно, отъ призванія народнаго представительства къ участію въ изданіи законовъ. Вслѣдствіе этого, министерская отвѣтственность является практическимъ средствомъ для охраненія границы между законами и постановленіями распорядительной власти. Если эта разница принципіально установлена въ конституціяхъ, то она исчезла бы фактически безъ министерской отвѣтственности, ибо тогда министры могли бы издавать общія постановленія съ такою силою,

какъ законы, и парализовать дѣйствіе послѣднихъ. 3) Далѣе, министерство, въ особенности въ условіяхъ парламентарнаго управленія, находится подъ извѣстнымъ контролемъ палатъ. Палатамъ не принадлежитъ увольненіе и опредѣленіе министровъ, но палаты вотируютъ законы, вносимые министерствомъ отъ имени короля, вотируютъ налоги, вотируютъ издержки, распредѣляютъ суммы на разные предметы государственнаго управленія по статьямъ, слѣдятъ за направленіемъ политики внѣшней и внутренней и т. д. Вслѣдствіе этого, палатамъ принадлежитъ опредѣленный контроль надъ дѣйствіями исполнительной власти; отвѣтственность же министровъ является одной изъ гарантій возможности такого контроля, осуществляемаго въ томъ случаѣ, если дѣйствіями министровъ государство приводится на край гибели или терпитъ ущербъ или вредъ, все равно, происходитъ ли это отъ злоупотребленія и превышенія министрами своей власти, или отъ бездѣйствія власти тамъ, гдѣ, въ силу существующихъ законовъ, министры должны были дѣйствовать.

Такимъ образомъ, на этихъ трехъ главныхъ основаніяхъ покоится министерская отвѣтственность. Построенная на этихъ основаніяхъ, она можетъ быть отдѣлена отъ другихъ видовъ отвѣтственности министровъ, какъ должностныхъ лицъ. 1) Ее нужно отличать отъ той нравственной отвѣтственности, которую несетъ всякій политическій дѣятель; эта отвѣтственность лежитъ не только на министрахъ, но и на депутатахъ, на королѣ; нравственная отвѣтственность тѣмъ и отличается, что отъ нея никто не можетъ себя устранить. 2) Министерскую отвѣтственность въ вышеуказанномъ смыслѣ нужно отличать отъ такъ называемой парламентарной отвѣтственности, т.-е. отъ различныхъ способовъ лишенія министерства поддержки палатъ путемъ выраженія недовѣрія или порицанія министерству, путемъ отказа въ тѣхъ мѣрахъ, которыя оно признаетъ нужнымъ предложить. Министерство фактически устраняется отъ занимаемыхъ должностей, или, выражаясь технически, министерство „падаетъ", вслѣдствіе серьезнаго пораженія въ палатѣ, вслѣдствіе того, что законы, являющіеся главнымъ условіемъ осуществленія его программы, не принимаются палатой; словомъ—министерство падаетъ въ томъ случаѣ, если оно лишается поддержки палатъ или вызываетъ противъ себя такое противодѣйствіе со стороны общественнаго мнѣнія, что сама корона находитъ нужнымъ измѣнить составъ своихъ совѣтниковъ.

Но отвѣтственность министровъ въ собственомъ смыслѣ предполагаетъ обвиненіе ихъ въ *законопреступныхъ* дѣяніяхъ. При этомъ предполагаются законы, предусматривающіе такія преступныя дѣянія, при наличности которыхъ возбуждается обвиненіе, опредѣляющіе судебныя мѣста, которыя должны разсматривать такія дѣянія, а

также самый способъ судопроизводства по нимъ. Въ этомъ смыслѣ министерская отвѣтственность носитъ чисто юридическій характеръ. Она вызывается и, такъ сказать, формальными мотивами: нарушеніемъ законовъ, конституцій, и также мотивами политическими, каковыми являются вредъ и убытки, наносимые государству дурнымъ управленіемъ и пр. Это разнообразіе мотивовъ, а также и то, что юридическіе мотивы нерѣдко сочетаются съ политическими, и служитъ причиной, почему обоснованіе министерской отвѣтственности въ различныхъ теоріяхъ является до такой степени затруднительнымъ, и почему вопросъ о министерской отвѣтственности разрѣшается неодинаково на практикѣ въ различныхъ государствахъ и законодательствахъ, при чемъ нѣкоторыя государства обходятся вовсе безъ всякихъ законовъ о министерской отвѣтственности.

Въ Англіи, гдѣ развился и установился принципъ министерской отвѣтственности, мы, однако, не находимъ общаго закона, касающагося этого предмета. Вслѣдствіе этого, самыя формы министерской отвѣтственности и порядокъ возбужденія таковой покоятся на прецедентахъ, т.-е. на тѣхъ отдѣльныхъ случаяхъ, когда англійскій парламентъ пользовался своей властью [1]). Мы ограничимся установленіемъ главнѣйшихъ формъ министерской отвѣтственности и преслѣдованія министровъ. Такихъ формъ двѣ; первая форма—это обвиненіе въ собственномъ смыслѣ, impeachment, возбуждаемое нижней палатой и разсматриваемое палатой лордовъ, въ качествѣ верховнаго судилища. Эта форма установилась въ Англіи весьма рано. Первый случай такого обвиненія относится къ 1376 году, когда такъ называемый „Добрый Парламентъ“ возбудилъ преслѣдованіе противъ лордовъ Латимера и Невилля и извѣстной Алисы Перрерсъ; въ слѣдующее послѣ Эдуарда III царствованіе, именно при Ричардѣ II (послѣдній изъ Плантагенетовъ, 1377—1399 гг.) было нѣсколько случаевъ обвиненія нѣкоторыхъ королевскихъ совѣтниковъ. Между прочимъ, обвиненіе было возбуждено противъ Мишеля Ля-Поля, де-Вера и др. Въ царствованіе послѣдующихъ династій: Ланкастерской, Іоркской и Тюдоровъ форма обвиненія impeachment была замѣнена другою (о которой ниже). Изъ позднѣйшихъ случаевъ impeachment замѣчательны, между прочимъ, слѣдующіе: обвиненіе въ 1626 году любимца Карла I, лорда Букингама, затѣмъ въ 1678 году обвиненіе министра Карла II, Дэнби, и, наконецъ, всемірно извѣстный процессъ генералъ-губерна-

---

[1]) Эти различные случаи въ особенности подробно разработаны Молемъ въ названномъ сочиненіи. До настоящаго времени нѣтъ болѣе полнаго и точнаго обозрѣнія всѣхъ процессовъ, когда либо имѣвшихъ мѣсто въ Англіи, по обвиненію не только министровъ, но и другихъ высшихъ должностныхъ лицъ.

тора Остъ-Индіи, Гастингса, который былъ преданъ суду палаты лордовъ въ концѣ 18-го столѣтія и, несмотря на очевидность его безчисленныхъ преступленій, — оправданъ. Между всѣми этими случаями impeachment особеннаго вниманія заслуживаетъ процессъ Дэнби, такъ какъ въ немъ выяснились главные поводы и принципъ министерской отвѣтственности. Именно, въ процессѣ Дэнби было обосновано то правило, что министры отвѣчаютъ не только за законность своихъ дѣйствій, не только за формальное согласіе ихъ съ конституціею страны, но также, по выраженію парламента, „за честность, справедливость и пользу ихъ мѣръ“. Дэнби обвинялся въ томъ, что онъ 1) измѣнническимъ образомъ участвовалъ въ продажѣ Калэ французскому правительству, 2) потворствовалъ папизму, 3) растрачивалъ государственныя суммы, 4) давалъ королю вредные совѣты о распущеніи парламента, 5) вступилъ въ преступныя сношенія съ враждебнымъ Англіи правительствомъ. (По этому послѣднему пункту Дэнби пришлось, собственно, отвѣчать за своего короля Карла II, который получалъ пенсію отъ Людовика XIV). Эти различныя обвиненія касаются не одной только закономѣрности дѣйствій Дэнби, но также пользы, справедливости и честности, каковыми и должны по преимуществу руководствоваться министры.

Вторая форма, въ которой парламентъ подвергаетъ преслѣдованію не только должностныхъ, но и разныхъ другихъ лицъ, это такъ называемый „билль о преслѣдованіи“ bill of attainder. Bill of attainder тѣмъ отличается отъ формы impeachment, что въ этой послѣдней соблюдаются правильныя формы судопроизводства, именно, обвиненіе идетъ отъ нижней палаты, которая назначаетъ извѣстное количество коммиссаровъ для поддержанія обвиненія въ палатѣ лордовъ; обвиняемому предоставляется избрать себѣ защитника, если онъ находитъ нужнымъ, или же самому защищаться. Словомъ, дѣло разсматривается въ тѣхъ судебныхъ формахъ, которыя вообще соблюдаются въ палатѣ лордовъ, когда она обращается въ судилище. (Такъ, до реформы 1873 года палата лордовъ довольно часто разсматривала, въ качествѣ высшей инстанціи, различныя дѣла уголовныя и гражданскія, восходившія изъ судовъ Англіи, Ирландіи и Шотландіи). Напротивъ, bill of attainder есть именно билль, т.-е. *законъ*, опредѣляющій преступленіе и соотвѣтствующее ему наказаніе въ каждомъ данномъ случаѣ pro re nata, слѣдовательно, законъ спеціальный, да притомъ еще съ обратнымъ дѣйствіемъ. Этотъ bill of attainder по своему политическому значенію, пожалуй, можетъ быть сравненъ съ остракизмомъ аѳинянъ, но онъ является болѣе страшнымъ; остракизмъ имѣлъ въ виду только изгнаніе, а bill of attainder имѣетъ въ виду приговореніе лица къ смертной казни и къ „порчѣ

крови", т.-е. лишенію правъ состоянія и изверженію изъ общества. Этотъ ужасный способъ былъ изобрѣтенъ не столько парламентомъ, сколько самой королевской властью. Такъ, Эдуардъ IV (1461—1483 гг.) отдѣлался такимъ образомъ отъ своего брата, герцога Кларанскаго, который былъ осужденъ посредствомъ такого билля. (Относительно судьбы этого герцога ходили самые загадочные слухи; говорили, что король велѣлъ утопить его въ бочкѣ вина). При Тюдорахъ, особенно при Генрихѣ VIII, это оружіе сдѣлалось страшнымъ средствомъ отдѣлываться отъ всѣхъ лицъ мало-мальски неугодныхъ королю. Генрихъ VIII, который вообще не принадлежалъ къ числу мягкихъ правителей [1]), направлялъ это оружіе противъ своихъ любимцевъ (напр., Томаса Мора, автора *Утопіи*) и особенно противъ своихъ женъ (такъ погибла, между прочимъ, Анна Болейнъ). Въ слѣдующій періодъ это оружіе обратилось въ другую сторону. Такъ, посредствомъ bill of attainder былъ осужденъ парламентомъ любимецъ Карла I, графъ Страффордъ; и, хотя графъ Страффордъ предостерегалъ парламентъ не брать изъ стараго арсенала оружіе, уже забытое, и „не будить заснувшихъ львовъ, которые со временемъ растерзаютъ васъ и дѣтей вашихъ"...—но билль все таки прошелъ и даже былъ подписанъ Карломъ I.

Послѣдняя попытка примѣненія билля of attainder относится къ нынѣшнему столѣтію. Именно, Георгъ IV, у котораго была исторія съ женой, Каролиной, хотѣлъ въ заключеніе отдѣлаться отъ нея посредствомъ билля of attainder. Но времена Генриха VIII уже прошли. Палата была не та, да притомъ защитникомъ Каролины явился лордъ Брумъ. Попытка Георга не удалась. Въ настоящее время, можно сказать, что это оружіе окончательно сдано въ архивъ. Тѣмъ болѣе, что самый билль of impeachment, при той возможности контроля и надзора за министерствомъ, какая существуетъ въ Англіи, при возможности устранить кабинетъ, въ случаѣ, если онъ лишится довѣрія палатъ, — является достаточной гарантіей для народныхъ вольностей англичанъ. Но въ принципѣ мы видимъ, что какъ нижней палатѣ, такъ и палатѣ лордовъ предоставляется обширная власть въ отношеніи опредѣленія состава преступленія, мѣры наказанія, порядка веденія процесса и т. п.

Билль of impeachment рѣдко достигаетъ цѣли, особенно если обвиняемый пользуется поддержкой въ высшемъ кругу, какъ было при процессѣ Гастингса. Процессъ тянулся 8 лѣтъ, и Гастингсъ былъ оправданъ, несмотря на осязательныя доказательства его злоупо-

---

[1]) Почти въ одну и ту же эпоху въ Европѣ было 3 „волхва", какъ ихъ называли, именно: Людовикъ XI, Генрихъ VIII и Фердинандъ Католикъ.

требленій, звѣрствъ и т. п.—Поскольку вообще поведеніе министерства должно разсматриваться въ политическомъ судилищѣ, и поскольку самая форма обвиненія должна имѣть политическое значеніе,—мы разсмотримъ ниже.

Здѣсь замѣтимъ только, что въ Америкѣ эта форма значительно измѣнена. Тамъ всякое должностное лицо, не исключая президента, можетъ подвергнуться обвиненію со стороны палаты депутатовъ, которая представляетъ такое лицо суду американскаго сената. Сенатъ является высшимъ судебнымъ учрежденіемъ по дѣламъ политическимъ и по обвиненіямъ въ преступленіяхъ по должности и въ судебномъ засѣданіи находится подъ предсѣдательствомъ высшаго федеральнаго судьи. Обыкновенный предсѣдатель сената есть вице-президентъ Сѣв.-Амер. Соединенныхъ Штатовъ, но для веденія судебныхъ преній необходимо лицо, знающее законы и привыкшее къ судебной дѣятельности въ сенатѣ, каковымъ и является высшій федеральный судья. Американскій порядокъ имѣетъ то существенное значеніе, что онъ предполагаетъ отдѣленіе вопроса политическаго отъ обыкновеннаго уголовнаго вопроса. Вопросъ политическій состоитъ въ томъ, насколько лицо, обвиненное въ такихъ то злоупотребленіяхъ по должности, можетъ оставаться на службѣ и въ правѣ вообще занимать должности. Вопросъ уголовный заключается въ томъ, какому наказанію должно подвергнуться лицо, въ дѣятельности котораго заключаются признаки уголовнаго преступленія. Эти двѣ области весьма точно проведены въ законахъ о судопроизводствѣ въ сенатѣ. Сенатъ, обвиняя министровъ, можетъ въ крайнемъ случаѣ приговорить ихъ только къ смѣщенію съ должности и запретить впредь занимать какую либо должность, требующую общественнаго довѣрія. Этимъ приговоромъ политическая отвѣтственность удовлетворена, и роль сената оканчивается. Если въ дѣятельности министра или президента заключаются признаки уголовнаго преступленія, то сенатъ дѣлаетъ постановленіе о передачѣ дѣла въ федеральный судъ, т.-е. высшую инстанцію обыкновенныхъ американскихъ судовъ. Сенатъ, такимъ образомъ, лишаетъ себя права мести, орудіемъ которой онъ легко могъ бы сдѣлаться, если бы ему предоставлена была уголовно-карательная власть.

Эти двѣ страны представляютъ извѣстное сходство какъ въ отношеніи порядка возбужденія преслѣдованія, такъ и въ отношеніи самаго судилища. Въ Англіи таковымъ является политическое учрежденіе — палата лордовъ, въ Америкѣ — тоже политическое учрежденіе—сенатъ.

IV. На континентѣ Европы означенные вопросы не могутъ быть разрѣшаемы на основаніи прецедентовъ, такъ какъ всѣ конститу-

ціонныя учрежденія новы. Рядомъ съ конституціонными учрежденіями должны были явиться законы о министерской отвѣтственности, что, однако, не означаетъ, что они дѣйствительно вездѣ явились.

Въ Пруссіи, хотя и обѣщанъ по ст. 61 конституціи законъ о министерской отвѣтственности, но такого закона до сихъ поръ нѣтъ. Во Франціи 25 февраля 1875 года постановлено, что министры отвѣтственны солидарно за общій ходъ политики и индивидуально по своей части,—но и Франція до сихъ поръ обходится безъ спеціальнаго закона о министерской отвѣтственности. Въ нѣкоторыхъ государствахъ имѣются какъ конституціонныя постановленія, такъ и спеціальные законы о министерской отвѣтственности. Сюда относятся: 1) австрійскій законъ 25 іюля 1867 года о министерской отвѣтственности, 2) законъ румынскій 2 мая 1879 года, 3) греческій законъ 22 декабря 1876 года, 4) постановленія шведской конституціи и конституціи норвежской касательно министерской отвѣтственности.

Таковы главные законы, которыми опредѣляются какъ предметъ министерской отвѣтственности, такъ и порядокъ возбужденія ея и порядокъ обсужденія относящихся сюда дѣлъ. Переходя къ разсмотрѣнію этихъ вопросовъ, мы, прежде всего, разсмотримъ: 1) Какъ вообще можетъ быть опредѣленъ вопросъ о министерской отвѣтственности, т.-е. какія дѣйствія влекутъ ее за собою: тѣ ли только, которыя министръ совершаетъ *въ силу* своей должности, или также всѣ тѣ проступки, которые онъ совершаетъ *въ бытность* свою министромъ? 2) Если министръ причинитъ государству вредъ, убытки и т. п., то какъ судить его, какъ министра или какъ частнаго человѣка? 3) Наконецъ, какіе судьи компетентны въ этомъ случаѣ? Должны ли судить министровъ верхнія палаты, сенатъ, или хотя высшій, но *общій* судъ, какъ въ Бельгіи, или же такіе суды должны быть образованы ad hoc?

V. При разсмотрѣніи законовъ о министерской отвѣтственности, прежде всего, слѣдуетъ обратить вниманіе на опредѣленіе поводовъ къ означенной отвѣтственности, которые являются основаніемъ для возбужденія обвиненія противъ министра. Ясно, что поводами къ отвѣтственности министровъ должны являться такія ихъ дѣянія, которыя совершаются ими при отправленіи министерскихъ обязанностей, т.-е. преступленія по должности министра въ собственномъ смыслѣ этого слова.

Опредѣленія такихъ преступленій мы встрѣчаемъ, прежде всего, въ австрійскомъ законѣ 1867 года. Въ силу статьи 3 этого закона о министерской отвѣтственности, министры отвѣчаютъ: 1) за акты, исходящіе отъ правительства, ими присовѣтанные или контрасигно-

ванные; 2) сверхъ общихъ актовъ, исходящихъ отъ имени всего правительства, министры могутъ быть привлечены къ отвѣтственности за мѣры, исходящія отъ нихъ, въ предѣлахъ ихъ вѣдомствъ, точно такъ же, какъ и 3) за содѣйствіе или пособничество другому министру въ его противозаконныхъ распоряженіяхъ. Лица, занимающія самостоятельныя должности и не принадлежащія къ числу министровъ, подлежатъ одинаковой съ ними отвѣтственности. Съ аналогичными постановленіями встрѣчаемся и въ венгерскомъ законодательствѣ. Законъ объ отвѣтственности министровъ въ Венгріи былъ изданъ въ 1848 г., но, такъ какъ дѣйствіе венгерской конституціи было пріостановлено событіями венгерской революціи, то возстановленіе силы этого закона относится къ 1867 году и до настоящаго времени онъ является дѣйствующимъ. Поводы къ привлеченію къ отвѣтственности министровъ перечисляются въ статьѣ 32 этого закона. Министры отвѣтственны: 1) за всякое дѣйствіе (Handlung) и распоряженіе (Verordnung), которое нарушаетъ независимость страны, гарантіи конституціи, постановленія законовъ, личную свободу и неприкосновенность собственности; 2) за злоупотребленія по управленію ввѣренныхъ имъ казенныхъ имуществъ и, слѣдовательно, за растрату порученныхъ имъ денегъ или другихъ казенныхъ предметовъ; 3) за всѣ неисполненія законовъ, касающихся поддержанія общаго порядка и спокойствія, и непринятіе мѣръ, которыя въ силу ихъ должности имъ необходимо было принять для поддержанія этого порядка.

Такимъ образомъ, поводами къ министерской отвѣтственности являются или злоупотребленіе министерскою властью, или небреженіе ею, бездѣйствіе. Греческій законъ 22 декабря 1876 года еще подробнѣе обозначаетъ это. По этому закону поводомъ къ отвѣтственности министра является 1) контрасигнованное имъ королевское распоряженіе, противорѣчащее конституціи или законамъ; 2) исполненіе распоряженія, не скрѣпленнаго компетентнымъ министромъ, до вѣдомства котораго относится это дѣло; 3) самостоятельное изданіе противозаконнаго распоряженія или приказаніе исполнить таковое; 4) неисполненіе требованій конституціи и распоряженій, изданныхъ съ подписаніемъ всего министерства. Въ этихъ отношеніяхъ греческій законъ установляетъ тѣ же категоріи, какъ австрійскій и венгерскій. Но, сверхъ того, греческій законъ указываетъ еще и на другія категоріи: подписаніе акта, обнародываемаго какъ законъ, хотя и не получившаго согласія палатъ. Сюда же относится тотъ случай, когда министры совершаютъ при отправленіи своихъ обязанностей дѣйствія, подлежащія взысканію въ уголовномъ порядкѣ или причиняютъ вредъ и убытки государству своимъ образомъ дѣйствій.

Аналогичныя категоріи встрѣчаемъ и въ постановленіяхъ румын-

скаго закона 2 мая 1879 года. Постановленія эти редактированы въ такомъ видѣ, что каждой категоріи преступныхъ дѣйствій соотвѣтствуетъ и опредѣленная мѣра наказанія, налагаемаго за нихъ, и, вмѣстѣ съ тѣмъ, преступленія, которыя могутъ быть совершены министрами, классифицируются по мѣрѣ наказанія, которое можетъ быть наложено на нихъ судомъ. Всѣ постановленія судебнаго кодекса касательно преступленій по должности примѣняются и къ министрамъ. Но, сверхъ того, спеціально подвергаются заключенію или запрещенію занимать общественныя должности въ теченіе minimum 3-хъ лѣтъ и maximum—пожизненно: а) министры, подписавшіе декретъ и издавшіе распоряженія противозаконно; б) министры, которые намѣренно или обманомъ будутъ стремиться воспрепятствовать свободѣ выборовъ. Запрещенію занимать должности въ теченіе трехъ лѣтъ и болѣе подвергаются: в) министры, подписавшіе декретъ противозаконный и намѣренно вводившіе въ заблужденіе палаты касательно положенія страны. г) Кромѣ того министры, причинившіе матеріальный вредъ государству подчиняются отвѣтственности въ гражданскомъ порядкѣ—вознагражденію за вредъ и убытки. Такимъ образомъ, гражданская отвѣтственность отдѣляется отъ уголовной. Причиненіе вреда и убытковъ государству предусматривается особо и австрійскимъ и румынскимъ законодательствами. По австрійскому законодательству преслѣдованіе министровъ, причинившихъ вредъ и убытки государству, *можетъ* быть (по румынскому *должно* быть) вчинаемо передъ общими судами государства безъ установленія какихъ либо особыхъ, спеціальныхъ судовъ. Независимо отъ этого, законы австрійскій и румынскій, такъ же какъ и греческій, опредѣляютъ, что преступленія, совершенныя министромъ внѣ отправленія имъ своихъ служебныхъ обязанностей, преслѣдуются судебнымъ порядкомъ, но для этого преслѣдованія по румынскому закону требуется предварительное согласіе сената или палаты депутатовъ, смотря по тому, къ какой изъ палатъ принадлежитъ министръ, противъ котораго возбуждается обвиненіе. Если же министръ не принадлежитъ ни къ сенату, ни къ палатѣ депутатовъ, то выборъ производится альтернативно, сообразно желанію лица, возбудившаго обвиненіе. Сверхъ того, палаты по собственной иниціативѣ могутъ предать суду министра, подавшаго къ этому достаточные поводы.

VI. Остановимся теперь на вопросѣ: предъ какимъ судомъ и въ какомъ порядкѣ министры отвѣтственны и въ какомъ порядкѣ возбуждается противъ нихъ обвиненіе. Вопросъ о томъ, какому суду подлежатъ министры разрѣшается троякимъ образомъ въ положительныхъ законодательствахъ.

1. Въ Англіи установилось правило, что impeachment'ы возбу-

ждаемые нижнею палатою, разсматриваются въ палатѣ лордовъ, подобно тому, какъ въ Америкѣ impeachment'ы, исходящіе отъ палаты депутатовъ, разсматриваются американскимъ сенатомъ. Въ настоящее время то же мы видимъ и во Франціи. Во всѣхъ этихъ государствахъ судьею министровъ по преступленіямъ по должности является первая, т.-е. верхняя палата. Противъ такого порядка тѣмъ не менѣе можно привести весьма вѣскія соображенія. Вполнѣ понятно, что для полной оцѣнки дѣятельности министра необходимо знакомство съ самою обстановкою его дѣйствій, за которыя онъ преданъ суду. Необходимо знать политическіе мотивы этихъ дѣйствій, побудившихъ палату привлечь его къ отвѣтственности. Изъ этого, однако, еще не слѣдуетъ, чтобы судъ долженъ быть предоставленъ сенату или первой палатѣ. Первая палата живетъ такими же политическими страстями, какъ и нижняя. Слѣдовательно, 1) судъ надъ министрами, отправляемый такимъ чисто политическимъ учрежденіемъ, какъ верхняя палата, будетъ имѣть характеръ политическаго орудія, а не средства для отправленія правосудія, а 2) въ этомъ смыслѣ верхняя палата явится судьею въ своемъ собственномъ дѣлѣ, что, конечно, противорѣчитъ основнымъ началамъ уголовнаго права и судопроизводства. Съ другой стороны, impeachment'ы, возбуждаемые нижнею палатою, могутъ терпѣть крушеніе въ верхней палатѣ не по своей неосновательности, но вслѣдствіе различія убѣжденій обѣихъ палатъ. Если даже обвиненіе, возбужденное нижнею палатою, основано на ясныхъ и твердыхъ доказательствахъ, все таки по политическимъ соображеніямъ верхняя палата легко можетъ или свесть его ни на что или даже вовсе отвергнуть. Это и случилось въ Англіи въ знаменитомъ процессѣ Гастингса, который былъ поддержанъ большинствомъ верхней палаты и былъ оправданъ. Такимъ образомъ, возведеніе въ принципъ правила, что судьею министровъ, предаваемыхъ суду, является верхняя палата, представляется весьма опаснымъ. Въ Англіи это правило выработалось исторически. Верхняя палата здѣсь имѣетъ значеніе высшаго судилища. Еще въ феодальныя норманнскія времена tenentes in capite, вассалы призывались для отправленія судебныхъ дѣлъ совмѣстно съ королемъ.

Но если верхняя палата историческимъ путемъ пріобрѣла такое значеніе, то этотъ принципъ не можетъ быть перенесенъ на другія государства, такъ какъ на континентѣ Европы и въ Америкѣ значеніе верхнихъ палатъ не таково, какъ въ Англіи. Американское законодательство постановляетъ, что сужденіе сената можетъ касаться только политической стороны предмета и примѣненія только дисциплинарныхъ наказаній, а не общихъ.

2. Перейдемъ теперь ко второй системѣ—системѣ преданія мини-

стровъ общему суду. Такъ какъ министры, по занимаемой ими должности, прежде всего, являются органами высшей исполнительной власти, то и судъ, которому они должны быть преданы, іерархически долженъ занимать высшее положеніе въ государствѣ. Правило, на которомъ основана эта система, состоитъ въ томъ, что министровъ предаютъ суду высшаго суда въ государствѣ. Въ Бельгіи и Румыніи мы встрѣчаемъ примѣненіе этого правила; такъ, по ст. 90 бельгійской конституціи министры предаются суду верховнаго кассаціоннаго суда. Въ пользу этого правила можно привести нѣсколько доводовъ. Отправленіе суда надъ министрами высшимъ судебнымъ учрежденіемъ представляетъ извѣстныя гарантіи въ отношеніи судопроизводства и правильности рѣшенія. Кассаціонный судъ состоитъ изъ лицъ независимыхъ по своему положенію, непричастныхъ къ политическимъ партіямъ, преобладающимъ въ данную минуту въ палатахъ, изъ лицъ болѣе или менѣе основательно знакомыхъ съ началами уголовнаго правосудія и процессуальными формами. Съ этой стороны судъ представляетъ всѣ гарантіи и безпристрастія, и независимости. Но, кромѣ этихъ выгодъ, можно указать и на существенныя невыгоды такого суда. Эта система построена на началахъ, діаметрально противоположныхъ первой системѣ. Если тамъ можно опасаться преобладанія политическихъ вліяній, то, съ другой стороны, верховный судъ, взгляды котораго опредѣляются нормами дѣйствующаго права, котораго міровоззрѣніе чисто судейское, рѣдко въ состояніи оцѣнить политическую обстановку, политическое значеніе возбужденнаго процесса для страны. И, вслѣдствіе этого, оцѣнивая дѣятельность министровъ съ чисто судебно-уголовной стороны, судъ придетъ къ рѣшеніямъ, часто весьма вреднымъ съ точки зрѣнія государственныхъ интересовъ. Мы не можемъ сослаться на факты въ данномъ случаѣ, такъ какъ въ Бельгіи до сихъ поръ еще не было случаевъ преданія министровъ кассаціонному суду. Во всякомъ случаѣ, эта система въ другихъ государствахъ могла бы дать невыгодные результаты. При судѣ министровъ необходимо имѣть въ виду не только формальное нарушеніе права, но и политическіе мотивы, которыми они руководствовались, условія, при которыхъ дѣйствовали. А при подобной системѣ судъ, по большей части, съ этой стороны безсиленъ. И въ Америкѣ эти два различныхъ воззрѣнія раздѣлены: политическій судъ остается за сенатомъ, а за нарушеніе уголовнаго закона сенатъ, постановивъ свой приговоръ, препровождаетъ дѣло въ федеральный верховный судъ.

3. На континентѣ Европы преобладающею системою является учрежденіе особыхъ государственныхъ судовъ для министровъ, совершившихъ преступленія по должности. Учрежденіе особыхъ государствен-

ныхъ судовъ для этой цѣли, прежде всего, выгодно въ томъ отношеніи, что въ составъ этихъ судовъ могутъ входить и входятъ представители какъ судебнаго вѣдомства, такъ и политическаго элемента, назначаемые или выбираемые палатою ad hoc. Эти постановленія воспроизведены, по большей части, въ нѣмецкихъ законодательствахъ, каковы законодательства: австрійское, саксонское, брауншвейгское, ольденбургское.

Нѣкоторыя нѣмецкія государства восприняли бельгійскую систему. Прусское законодательство постановляетъ, что министры будутъ судимы высшимъ судомъ государства (Oberjustizstelle). Но, такъ какъ въ Пруссіи нѣтъ отвѣтственности министровъ, то трудно сказать что нибудь опредѣленное о дѣятельности этихъ судовъ.

Въ другихъ государствахъ также встрѣчаемъ учрежденіе высшаго государственнаго суда, напримѣръ въ Греціи и Венгріи.

Но все таки является вопросъ: какъ будутъ образованы эти суды, насколько будетъ существовать равновѣсіе между политическими и судебными элементами, насколько всѣ члены этого верховнаго судилища будутъ представлять ручательство въ независимости и безпристрастіи своихъ рѣшеній?

Учрежденіе верховнаго суда для отправленія права суда надъ министрами уже примѣнялось въ Швеціи и Норвегіи. По шведской конституціи 1866 г. и норвежской 1814 года мы видимъ, что судъ избирается особо, ad hoc, для производства суда надъ министрами. Примѣръ норвежскаго стортинга нисколько не свидѣтельствуетъ въ пользу такого пріема, потому что судъ надъ министрами 1884 года былъ чѣмъ угодно — политическою страстью, местью, но никакъ не отправленіемъ правосудія. Постыдныя дѣйствія стортинга можно объяснить только составомъ верховнаго суда. Верховный судъ долженъ состоять изъ членовъ высшаго норвежскаго суда и всѣхъ членовъ лахтинга, второй норвежской палаты. Свердрупъ, руководитель нижней палаты норвежскаго стортинга, распорядился такимъ образомъ, что 1) посредствомъ очень ловкаго маневра количество членовъ высшаго суда было сокращено: двухъ членовъ устранили, а 2) лахтингъ, не менѣе искусно подобранный стортингомъ, вотировалъ какъ одинъ человѣкъ. Судъ этотъ, несмотря на свою внѣшнюю каррикатурность, имѣлъ очень печальныя послѣдствія для министерства и Норвегіи. Вслѣдствіе этого, на составъ такого верховнаго суда должно быть обращено очень серьезное вниманіе законодательства. Если судъ надъ министрами не долженъ быть предоставленъ ни верхней палатѣ, ни постоянному верховному судилищу, если онъ долженъ состоять изъ лицъ независимыхъ и безпристрастныхъ,—то несомнѣнно, что порядокъ его составленія является однимъ изъ первыхъ предметовъ, на

которыхъ должно остановиться вниманіе законодателя. Статья 16 австрійскаго закона 1867 года гласитъ, что сужденіе и рѣшеніе по обвиненіямъ (über die Anklagen) министровъ совершается въ государственномъ судѣ (Staatsgerichtshof). Этотъ Staatsgerichtshof, постановляетъ статья 16, составляется слѣдующимъ образомъ: каждая изъ обѣихъ палатъ рейхсрата (т.-е. палата депутатовъ и палата господъ) назначаютъ или избираютъ 12 независимыхъ (unabhängige) и знакомыхъ съ законами (gesetzkundige) гражданъ изъ земель государства, представленныхъ въ рейхсратѣ. Эти Staatsbürger не должны принадлежать ни къ одной изъ двухъ палатъ и избираются на 6 лѣтъ. Итакъ, каждая палата избираетъ путемъ тайной подачи голосовъ 12 лицъ изъ земель, представленныхъ въ рейхсратѣ. Избранные такимъ путемъ члены избираютъ изъ своей среды предсѣдателя. При производствѣ суда на основаніи предоставленнаго права отвода могутъ быть отведены лица не свыше числа шести, но съ тѣмъ условіемъ, чтобы послѣ такого отвода оставалось равное число выборныхъ отъ верхней и нижней палатъ. Предсѣдатель также можетъ быть отведенъ, но съ тѣмъ различіемъ, что если послѣ отвода останется болѣе 12 лицъ, или никто не будетъ отведенъ, то число 12 изъ 24 опредѣляется жребіемъ, а предсѣдатель долженъ быть вновь избранъ.

Въ Вюртембергѣ этотъ государственный или верховный судъ составляютъ: 1) президентъ, назначаемый королемъ изъ числа высшихъ судебныхъ должностныхъ лицъ, и 2) 12 судей, изъ которыхъ половину назначаетъ король изъ членовъ высшихъ судебныхъ мѣстъ, а другую половину избираютъ палаты одновременно съ лицами, которыя должны поддерживать обвиненіе въ государственномъ судѣ.

Въ Греціи предсѣдателемъ такого суда является президентъ ареопага (учрежденія, соотвѣтствующаго верховному кассаціонному суду въ Бельгіи), а членами — 12 лицъ, избираемыхъ по жребію изъ всѣхъ членовъ ареопага и изъ всѣхъ апелляціонныхъ судовъ. Списокъ этихъ членовъ препровождается въ палату передъ началомъ процесса, и президентъ палаты вынимаетъ жребій, опредѣляющій — кто изъ лицъ, означенныхъ въ спискѣ, войдетъ въ составъ верховнаго судилища.

VII. Порядокъ возбужденія обвиненія противъ министровъ, совершившихъ преступленія по должности представляетъ нѣсколько существенныхъ вопросовъ. Въ Англіи установился тотъ порядокъ, что impeachment'ы препровождаются въ верхнюю палату. Это правило имѣетъ силу и значеніе по той причинѣ, что судъ надъ министрами отправляется верхнею палатою. Но въ государствахъ, гдѣ двухъ

палатъ нѣтъ или гдѣ верхней палатѣ не принадлежитъ право суда надъ министрами—это правило не имѣетъ значенія. По австрійскому закону палаты равноправны въ этомъ отношеніи. Таковъ и румынскій законъ, заимствовавшій это правило у австрійскаго.

Обвиненіе противъ министровъ не должно быть принимаемо палатою къ обсужденію безъ достаточныхъ къ тому основаній. Министры несутъ на себѣ важныя обязанности, и перерывъ въ исполненіи ихъ по всякому, иной разъ очень неосновательному, обвиненію, отозвался бы невыгодно на ихъ положеніи, сдѣлалъ бы невозможнымъ занятіе министерскаго званія. Каждое разумное законодательство опредѣляетъ по этой причинѣ условія, при которыхъ обвиненіе противъ министра можетъ быть внесено въ палату.

Для внесенія предложенія о преданіи суду министровъ по австрійскому закону требуется подпись: въ верхней палатѣ—20 членовъ, а въ нижней—40. Этотъ принципъ выдержанъ и въ греческомъ, и румынскомъ законахъ: и тамъ требуется опредѣленное число подписей для внесенія обвиненія, именно—20 лицъ. Въ обвиненіи должны быть указаны факты, подавшіе поводъ къ такому предложенію. Предполагая, что такая моція, внесенная 20 или 40 лицами представляетъ серьезную гарантію въ томъ, что обвиненіе покоится на болѣе или менѣе серьезныхъ основаніяхъ, президентъ палаты обязанъ поставить разъясненіе этого дѣла не въ очередь, въ теченіе 8 дней (ст. 9 австрійскаго закона). Пренія въ палатахъ допускаются только касательно двухъ предметовъ: желаетъ ли палата перейти къ очереднымъ дѣламъ, т. е. къ такъ называемому ordre du jour, устранивъ обвиненіе, или же назначить особую коммиссію для производства дознанія. Въ случаѣ постановленія палатою, въ которой возбуждается обвиненіе, рѣшенія въ томъ смыслѣ, что желательно производство дознанія, палата для этой цѣли избираетъ изъ своей среды опредѣленное число членовъ. Дознаніе производится членами коммиссіи на равныхъ правахъ, при чемъ она обязана принимать отъ министра объясненія по обвиненію и т. п. Когда дознаніе закончено, палатѣ представляется докладъ, на основаніи котораго она и рѣшаетъ: утвердить ли этотъ актъ дознанія и приступить къ обвиненію министра, или же отклонить его. Въ случаѣ утвердительнаго отвѣта на первый вопросъ, палата избираетъ изъ своей среды опредѣленное число членовъ, которые должны поддерживать обвиненіе, и затѣмъ дѣло препровождается президенту государственнаго или кассаціоннаго суда, гдѣ оно окончательно и разрѣшается. Слѣдуетъ замѣтить, что для возбужденія обвиненія въ палатѣ требуется большинство въ количествѣ $^2/_3$ голосовъ, безъ которыхъ министръ не можетъ быть преданъ суду. Судъ назначаетъ изъ своей среды нѣсколько членовъ

для производства слѣдствія въ судебномъ порядкѣ, и по окончаніи его назначаются депутаты для производства суда, гласнаго и устнаго. Рѣшенія суда вступаютъ въ законную силу и не подлежатъ обжалованію по существу, но можно жаловаться на неправильно произведенное слѣдствіе, т.-е. на нарушеніе правилъ судопроизводства. Въ этомъ случаѣ судъ, найдя жалобу уважительной, приступаетъ къ новому слѣдствію и пересмотру дѣла. Министра, приговореннаго къ наказанію, положенному въ законѣ, король не можетъ помиловать— въ противномъ случаѣ министерская отвѣтственность сдѣлалась бы фиктивною. Но помилованіе осужденнаго министра можетъ быть сдѣлано по представленію самихъ палатъ, если онѣ найдутъ существенныя къ тому основанія.

VIII. Таковы постановленія законодательствъ относительно порядка возбужденія министерской отвѣтственности. Въ нѣкоторыхъ государствахъ подробныхъ постановленій объ этомъ предметѣ нѣтъ—напримѣръ, во Франціи, хотя конституціонная жизнь въ ней развилась ранѣе, нежели въ другихъ континентальныхъ государствахъ Европы. Въ конституціи 1791 г. принципъ министерской отвѣтственности былъ введенъ. Она постановляетъ, что министры отвѣтственны за всякіе проступки (délits) противъ національной безопасности и конституціи, за всякое покушеніе на собственность и личную свободу, за растрату цѣнностей и денежныхъ суммъ, назначенныхъ на покрытіе издержекъ по ихъ вѣдомству. Примѣненія этой статьи, однако, не воспослѣдовало. О конституціи 1793 г. можно и не упоминать, такъ какъ она никогда не вступала въ силу. Конституція 1795 г. учредила особый высшій судъ (haute cour de justice) для сужденія по обвиненіямъ, принятымъ законодательнымъ корпусомъ какъ противъ своихъ собственныхъ членовъ, такъ и противъ органовъ исполнительной власти. Со введеніемъ конституціоннаго управленія и имперіи отвѣтственность министровъ исчезла вмѣстѣ съ упраздненіемъ парламентскаго управленія. Вопросъ о министерской отвѣтственности возникъ вмѣстѣ съ возрожденіемъ парламентскаго управленія, вмѣстѣ съ хартіею Людовика XVIII, 1814 г. Статьи 55 и 56 этой хартіи постановляютъ, что палата депутатовъ имѣетъ право обвинять министровъ и препровождать эти обвиненія въ палату пэровъ, которая ихъ и судитъ. Здѣсь, такимъ образомъ, англійскій принципъ находитъ себѣ примѣненіе. Министръ можетъ быть осужденъ только за государственную измѣну или лихоимство. „Особые законы опредѣлятъ природу проступковъ и порядокъ ихъ преслѣдованія". Такимъ образомъ, хартія ограничиваетъ предметы министерской отвѣтственности только государственною измѣною и лихоимствомъ. Хартія обѣщаетъ также особыми законами (des lois particulières) опредѣлить природу проступковъ и

порядокъ ихъ преслѣдованія, но такихъ законовъ никогда не воспослѣдовало. Министры Карла X, виновные въ нарушеніи конституціи, на основаніи статьи 14 хартіи Людовика XVIII были судимы и приговорены къ очень строгимъ наказаніямъ. (Шла даже рѣчь о смертной казни, но тогда сторонниками министровъ былъ возбужденъ вопросъ объ упраздненіи смертной казни—нѣсколько заднимъ числомъ, что и вызвало справедливую насмѣшку со стороны Виктора Гюго). Министры обвинялись въ томъ, что злоупотребляли властью съ цѣлью исказить выборы и отнять у гражданъ свободное пользованіе гражданскими правами, насильственно измѣняли законы королевства, вступали въ заговоры противъ безопасности государства, пытались возбудить гражданскую войну (подразумѣваются схватки между королевскими войсками и парижскимъ населеніемъ). Палата пэровъ приговорила тогдашняго перваго министра Полиньяка къ гражданской смерти и депортаціи, а трехъ слѣдующихъ министровъ къ пожизненному тюремному заключенію. Это первый и единственный до сихъ поръ случай примѣненія суда надъ министрами во Франціи.

Конституція 1830 г. относительно отвѣтственности министровъ содержитъ въ себѣ ровно столько же, сколько и хартія 1814 г. Пройдемъ молчаніемъ и республиканскую конституцію 1848 года, упомянувъ, что она установила верховный государственный судъ (haute cour de justice) для предметовъ, передаваемыхъ ему на разсмотрѣніе національнымъ собраніемъ. Суду его подлежатъ и министры, и президентъ республики, отвѣтственные за всякое правительственное дѣйствіе. Это постановленіе осталось мертвою буквою, такъ какъ, когда президентъ республики Наполеонъ Бонапартъ, въ декабрѣ 1851 года, совершилъ государственный переворотъ, и національное собраніе пригласило собраться haute cour de justice подъ предсѣдательствомъ Дюпена,—которая и собралась,—то учрежденіе, долженствовавшее обвинить Наполеона за государственную измѣну, было разогнано силою. Такъ какъ смертная казнь была отмѣнена въ 1848 г., Наполеонъ долженъ бы быть приговоренъ къ гражданской смерти и депортаціи, но, оказалось, онъ самъ, произведя государственный переворотъ, подвергалъ этимъ наказаніямъ членовъ національнаго собранія и haute cour de justice. Устраивая правительство сообразно своимъ собственнымъ планамъ и воззрѣніямъ, Наполеонъ, конечно, постарался уничтожить и тѣнь министерской отвѣтственности. Онъ издалъ постановленіе, что „президентъ республики отвѣтственъ передъ французскою націею“. Но тотчасъ же къ этому прибавлено: „къ которой онъ имѣетъ право постоянно апеллировать“, т.-е. производить плебисциты и, конечно, подъ сильнымъ административнымъ вліяніемъ. При подобномъ порядкѣ министры становятся орудіями

императора и неотвѣтственны. Статья 13 прямо говоритъ: „министры зависятъ отъ императорской власти“.

Нынѣшній конституціонный законъ 16 іюля 1875 г. объ организаціи государственной власти говоритъ, что президентъ республики можетъ быть обвиненъ палатою депутатовъ и судимъ сенатомъ. Министры могутъ быть обвинены нижнею палатою, палатою депутатовъ, за преступленія, совершаемыя по должности, и въ этомъ случаѣ они судятся сенатомъ (ст. 12). Статья 6 закона 25 февраля 1875 г. постановляетъ, что министры отвѣтственны солидарно за общее направленіе правительственной политики и индивидуально за управленіе каждый своею частью. Но общаго закона объ отвѣтственности министровъ не вышло, и права палаты депутатовъ въ этомъ отношеніи основаны только на статьяхъ 6 закона 25 февраля и 12 закона 16 іюля 1875 г. Въ code pénale имѣются въ разныхъ отдѣлахъ перечисленія преступленій по должности, касающіяся, слѣдовательно, и министерской отвѣтственности. Въ 1879 г. была сдѣлана попытка предать суду министерство 16 мая 1877 г., министерство, извѣстное подъ двойнымъ именемъ: Брольи-Фурту (по имени главныхъ представителей: герцога Брольи и Фурту, обнаружившихъ крайній бонапартизмъ въ своихъ убѣжденіяхъ и дѣяніяхъ), и министерство 23 ноября того же года Рошбуэ, продолжавшее дѣятельность въ такомъ же духѣ. 8-го марта 1879 года, послѣ того, какъ маршалъ Макъ-Магонъ подалъ въ отставку, на разсмотрѣніе палаты былъ предложенъ вопросъ Греви: можно ли предать министерство суду за государственную измѣну и преступленія по должности, предусмотрѣнныя въ ст. 12 закона 16 іюля 1875 г. и въ ст. 105, 111 и слѣд. code pénale? Это предложеніе было передано въ коммиссію, которая представила свой докладъ въ томъ смыслѣ, что означенные министры должны быть преданы суду сената, и отъ палаты депутатовъ должны быть назначены 3 члена для поддержанія обвиненія. Этотъ докладъ коммиссіи обсуждался въ засѣданіи 13 марта 1879 г. По выслушаніи президента нынѣшней (1884 г.) палаты депутатовъ Бриссона, указывавшаго на трудность найти доказательства къ обвиненію министерствъ Брольи-Фурту и Рошбуэ, палата депутатовъ отвергла предложеніе большинствомъ 317 противъ 159 голосовъ. Но она приняла предложеніе депутата Рамо о переходѣ къ ordre du jour motivé, въ которомъ было изъяснено, что палата депутатовъ, не желая преслѣдовать безсильныхъ враговъ, предаетъ сужденію націи законопроектъ: „разоблачить планы и дѣйствія министерствъ 16 мая и 23 ноября и пригласить министра внутреннихъ дѣлъ эту резолюцію напечатать и разослать для расклейки во всѣхъ французскихъ общинахъ“. Такимъ образомъ, Рамо изобрѣлъ мѣру, которая не имѣла характера уголовнаго наказанія, но скорѣе публичнаго порицанія,

преданія сужденію всей страны дѣйствій министерства, которое, по убѣжденію палаты, слѣдовало бы предать суду, но которое не предается только вслѣдствіе нежеланія преслѣдовать безсильнаго врага. Это предложеніе было принято большинствомъ 240 голосовъ противъ 154. Подобныхъ примѣровъ съ тѣхъ поръ во Франціи не было.

ОТДѢЛЪ СЕДЬМОЙ.

Французская конституція.

ГЛАВА I.

Учрежденіе третьей республики.

I. Нынѣшняя французская республика, какъ сказано выше, есть третья по счету. Начиная съ 1789 года Франція пережила нѣсколько самыхъ разнообразныхъ формъ правленія. Послѣ неудачной попытки конституціонной монархіи по конституціи 1791 года, послѣдовало провозглашеніе республики въ 1792 году и изданіе въ 1793 году конституціи, которая, однако, не была приведена въ дѣйствіе. Въ 1795 году издается конституція, носящая названіе *директоріальной*, такъ какъ исполнительная власть была ввѣрена особому комитету изъ директоровъ. Затѣмъ, съ паденіемъ этой республики возвысилась единоличная власть перваго консула, Наполеона Бонапарта, сдѣлавшагося впослѣдствіи императоромъ французовъ. При немъ во Франціи утверждается новый типъ государства, своеобразная форма правленія—имперіализмъ. Съ паденіемъ Наполеона I во Франціи вводится монархическій образъ правленія; она вступаетъ въ періодъ конституціонной монархіи сначала, съ 1814 по 1830 годъ, подъ династіею Бурбоновъ, а затѣмъ, съ 1830 по 1848 годъ, подъ династіею Орлеановъ. Революція 1848 года основала вторую республику, просуществовавшую не болѣе 4 лѣтъ. Государственный переворотъ 2-го декабря 1851 года, произведенный Наполеономъ Бонапарте, ниспровергъ эту республику, и возстановленная, такимъ образомъ, имперія съ Наполеономъ III во главѣ просуществовала до 1870 года. Но слѣдуетъ при этомъ замѣтить, что уже съ 1866 года положеніе этой имперіи начинаетъ измѣняться. Если до 1866 года она и ея учрежденія укрѣплялись и развивались, то событія 1866 года вывели ее на другую

дорогу. Въ 1866 году разыгрывается австро-прусская война; съ этого года начинается возвышеніе Пруссіи и образованіе сѣверо-германскаго союза. Роль Наполеона III въ событіяхъ этой войны была не изъ тѣхъ, которыя пріобрѣтаютъ симпатіи народа, особенно такого, какъ французы, для которыхъ военная слава всегда имѣла огромное значеніе. Между тѣмъ, Наполеонъ III, введенный въ заблужденіе новѣйшей политикой Бисмарка, далъ свое согласіе на разгромъ Австріи, подъ условіемъ вознагражденія Франціи на лѣвомъ берегу Рейна. Однако вознагражденіе это оказалось призрачнымъ, и его не послѣдовало. Единственное, что могъ еще сдѣлать Наполеонъ III, это вмѣшаться въ заключеніе мира между воюющими державами и въ переговоры, которые велись сначала въ Никольсбургѣ, а потомъ въ Прагѣ, относительно учрежденія сѣверо-германскаго союза, охватившаго всѣ нѣмецкія земли, кромѣ Австріи и южно-германскихъ государствъ. Требованіе, представленное Наполеономъ, заключалось въ томъ, что южно-германскія государства должны быть отдѣлены рѣкою Майнъ отъ сѣвера Германіи, и что отдѣленному, такимъ образомъ, югу Германіи будетъ предоставлено право составить свой союзъ и выработать для него организацію, какая заблагоразсудится. Этимъ вмѣшательствомъ Наполеону III, слѣдовательно, удалось только нѣсколько остановить успѣхи Германіи и тѣмъ гарантировать отчасти Францію; но дать ей полную безопасность отъ будущихъ покушеній со стороны Германіи вообще и Пруссіи въ особенности императоръ уже не могъ, такъ какъ пропустилъ для того удобное время.

Результаты всего этого внутри Франціи обнаружились вскорѣ: престижъ имперіи, значительно пошатнувшійся послѣ неудачъ извѣстной мексиканской экспедиціи и еще болѣе послѣ новаго положенія, которое заняла Германія, не могъ уже сдерживать принципіальныхъ враговъ имперіи, которые до того были приведены въ бездѣйствіе и даже въ молчаніе. Оппозиція росла какъ въ законодательномъ корпусѣ, такъ и среди населенія, въ особенности среди населенія города Парижа. Наполеону въ этихъ обстоятельствахъ приходилось выбирать одинъ изъ двухъ возможныхъ для него путей: или поднять политическій престижъ Франціи путемъ оружія и военной славы, или отступиться отъ прежнихъ своихъ полномочій, какъ императора, и преобразовать образъ правленія въ конституціонномъ духѣ. 1867 годъ былъ послѣднимъ днемъ блеска имперіи, выступившаго по поводу всемірной выставки. Съ этого года оппозиція дѣйствуетъ постоянно и усиленно, и правительство встрѣчается съ революціонными элементами и революціонной агитаціею, такъ что съ этого времени понадобились и начались уступки правительства либеральной партіи: явились новые законы относительно сходокъ, отно-

сительно печати, бывшей до того подъ дѣйствіемъ декрета 1851 года, подчинившаго ее административной власти и административному усмотрѣнію. Въ 1869 году императоръ, наконецъ, долженъ былъ перейти къ конституціонной формѣ правленія, т.-е. преобразовать и законодательный корпусъ, и сенатъ, и министерство на началахъ парламентскаго управленія. Но такъ какъ главнѣйшія постановленія и пункты, опредѣлявшіе права исполнительной власти и главы государства, а равно и положеніе законодательныхъ учрежденій и министерства, утверждены были плебесцитомъ 1851 года, то и теперь, когда задумывалось произвести перемѣны въ образѣ правленія, необходимо было закрѣпить имѣвшіяся въ виду измѣненія конституціи тоже путемъ плебесцита и, дѣйствительно, утвержденіе произведенныхъ реформъ послѣдовало 8 мая 1870 года, при дѣйствіи либеральнаго министерства, во главѣ котораго былъ поставленъ Эмиль Оливье.

Однако эти уступки правительства далеко не обезпечивали дальнѣйшаго примиренія съ страной по той причинѣ, что оппозицію удовлетворить этими уступками было невозможно, такъ какъ и принципы радикальной партіи не носили характера легитимной оппозиціи, а были построены на династическихъ вожделѣніяхъ. Съ 1869 года уже достаточно ясно обнаруживается стремленіе покончить съ имперіей, т.-е. свергнуть Наполеона III и династію Бонапартовъ съ престола. Вслѣдствіе такого внутренняго положенія дѣлъ во Франціи, и вслѣдствіе того, что и сама Германія по разнымъ причинамъ, а, главнымъ образомъ, подъ давленіемъ стремленій шовинизма, нуждалась тогда въ войнѣ, такъ какъ тогдашнее положеніе сѣверо-германскаго союза было шатко и выступили наружу стремленія присоединить къ нему югъ Германіи,—вслѣдствіе всѣхъ этихъ причинъ обѣ страны, и Франція и Пруссія, искали войны: искалъ ее Наполеонъ, побужденный, съ одной стороны, внутреннимъ состояніемъ дѣлъ, отъ которыхъ онъ разсчитывалъ отвлечь вниманіе страны громомъ оружія, а съ другой—подстрекаемый къ войнѣ клерикальной партіей и императрицею; равнымъ образомъ искалъ войны и Бисмаркъ, побуждаемый неудовлетворительнымъ положеніемъ дѣлъ союза. Опредѣлить, кто былъ ближайшимъ виновникомъ вспыхнувшей вскорѣ франко-прусской войны, объявленной по поводу дѣла посла Бенедетти, трудно, ибо, какъ свидѣтельствуетъ нерѣдко опытъ, виновникомъ войны не всегда бываетъ тотъ, кто объявляетъ ее, какъ въ данномъ случаѣ Франція или, вѣрнѣе, императоръ французовъ: онъ вынужденъ былъ объявить войну.

18 лѣтъ такого правленія, какимъ было правленіе Наполеона III, не прошло для Франціи даромъ. Оно оставило глубокіе слѣды: кромѣ

полнѣйшей дезорганизаціи арміи, значительная часть которой къ тому же числилась на бумагѣ, мы замѣчаемъ въ тогдашней Франціи такой упадокъ гражданскаго духа, такую деморализацію нравовъ всегда благородной и геройской націи, что вражеское нашествіе германскихъ полчищъ встрѣчено было ею не такъ, какъ позволительно ожидать отъ нравственно здоровой націи. Начатая война разсматривалась не какъ національное дѣло, а какъ aventure императора, который и раньше не разъ пускался въ такія приключенія, какъ мексиканская экспедиція и восточная (крымская) кампанія. Объявленная война не вызвала энтузіазма націи. Люди несомнѣнно патріотическаго настроенія, какъ Тьеръ, возражавшій въ законодательномъ корпусѣ противъ увлеченія, охватившаго Парижъ, а, главнымъ образомъ, партію бонапартистовъ, весьма сильную въ законодательномъ корпусѣ и располагавшую значительнымъ числомъ „бѣлыхъ блузъ“, оглашавшихъ парижскіе бульвары воинственными криками: „въ Берлинъ!“—не сочувствовали начатой войнѣ. Ходъ этой злополучной для Франціи войны болѣе или менѣе извѣстенъ. Военная исторія не представляетъ другого примѣра такихъ быстрыхъ и послѣдовательныхъ успѣховъ одной изъ воюющихъ армій. Французскія войска получали одно пораженіе за другимъ. Франція не только не одержала ни одной побѣды во всю кампанію, но оказалась даже неспособной противопоставить врагу мужественное сопротивленіе, когда онъ нападалъ на ея города и осаждалъ ея крѣпости. Знаменитое движеніе маршала Макъ-Магона (оказавшаго, по мнѣнію бонапартистскихъ стратеговъ, великіе таланты въ дѣлѣ отступленія) на сѣверъ Франціи оказалось неудачнымъ. Невѣроятное и позорное пораженіе всей арміи подъ Седаномъ, плѣнъ императора, который убѣдился, что „онъ напрасно искалъ смерти на полѣ битвы“, и отдалъ свою шпагу побѣдоносному „брату“, геніально задуманное отступленіе и отлично выполненное исчезновеніе въ самую критическую минуту всей арміи Макъ-Магона, который, говорятъ, былъ раненъ, наконецъ, подписаніе постыдной капитуляціи генераломъ Вимпфеномъ—всѣ эти событія франко-прусской войны настолько извѣстны, что мы ограничимся лишь простымъ указаніемъ на нихъ.

II. Извѣстіе объ нихъ пришло въ Парижъ подъ вечеръ 3 сентября 1870 года. Президентъ кабинета и военный министръ, маршалъ Пеликао, сдѣлалъ лаконическое сообщеніе законодательному корпусу: „армія сдалась на капитуляцію, и императоръ взятъ въ плѣнъ“... Это извѣстіе нашло подготовленныхъ слушателей; всѣ ожидали этого: послѣ битвы подъ Вёртомъ, Гравелотомъ и пр. для всѣхъ было ясно, на чью сторону клонилось военное счастье. Всѣ партіи, возстававшія прежде на имперію, поднялись теперь неудержимо, и на этотъ разъ

онѣ были поддержаны единодушнымъ негодованіемъ всей націи. Утромъ 4 сентября въ Парижъ проникли слухи о седанскомъ погромѣ; ему стало извѣстно также и то, что маршалъ Пеликао сообщалъ вечеромъ въ своемъ заявленіи законодательному корпусу. Густыя толпы народа собрались на площади Согласія и стали тѣсниться къ зданію собранія. Народъ ждалъ подтвержденія дошедшихъ до него слуховъ. Говоръ и ропотъ толпы долетали до корридоровъ собранія. Шумъ этой взволнованной громады представлялъ разительный контрастъ съ зловѣщей тишиной, царствовавшей въ залѣ собранія; но настроеніе и тамъ и тутъ было одинаково.

Тотчасъ послѣ сообщенія Пеликао, Жюль Фавръ внесъ въ законодательный корпусъ предложеніе о низложеніи императора Наполеона и отреченіи всей его фамиліи отъ престола. Ни императорское министерство, ни правительственное большинство законодательнаго корпуса, то большинство, которое незадолго передъ тѣмъ вторило воинственнымъ бравурамъ герцога Грамона и „съ легкимъ сердцемъ“ бросило Францію въ эту бездушную войну, не протестовали противъ предложенія Жюля Фавра. Пренія продолжались около 20 минутъ; предложеніе Жюля Фавра отправлено въ бюро, и засѣданіе законодательнаго корпуса было отложено до 12 часовъ слѣдующаго дня. Но законодательный корпусъ не могъ вести свои совѣщанія въ обычномъ порядкѣ: онъ былъ окруженъ толпой, кричавшей: à bas la droite! и требовавшей низложенія. Депутаты все таки продолжали совѣщаться въ корридорахъ зданія. Жюль Фавръ, авторъ предложенія о низложеніи императора, считая его состоявшимся и мѣсто главы верховной власти вакантнымъ, предложилъ учредить комитетъ народной обороны изъ 5 лицъ, а вопросъ о формѣ правленія оставить пока нерѣшеннымъ. Это предложеніе вполнѣ соотвѣтствовало положенію дѣлъ, ибо страна нуждалась прежде всего въ защитѣ отъ непріятеля. Къ тому же разсуждать о формѣ правленія въ собраніи, не имѣвшемъ учредительной власти, каковымъ былъ въ дѣйствительности законодательный корпусъ, и вести дебаты подъ громомъ непріятельскаго нашествія, было по меньшей мѣрѣ неразумно. И дѣйствительно, фактически предложеніе Жюля Фавра осуществилось. Возникло правительство національной обороны, de la défense nationale. Но правильныя сужденія рѣдко имѣютъ силу въ минуты тревоги и народнаго негодованія. Толпа проникла въ зданіе законодательнаго корпуса съ требованіями о низложеніи и съ криками: „да здравствуетъ республика!“ [1]). Законодательный корпусъ

---

[1]) Главная часть толпы шла подъ предводительствомъ Накэ, будущаго депутата, ученаго изслѣдователя и автора законопроекта о разводѣ.

подъ предсѣдательствомъ Шнейдера открылъ засѣданіе; но шумъ нахлынувшей толпы не давалъ возможности вести совѣщанія. Тогда на ораторской трибунѣ появляется Гамбетта (въ то время достаточно популярный какъ адвокатъ, прославившійся по дѣлу Бодена и Нуара) и громкимъ голосомъ говоритъ: „Граждане! всѣ мы можемъ явить величественное зрѣлище соединенія порядка съ свободою. Пусть въ каждой трибунѣ кто либо возьметъ на себя заботу о порядкѣ, и пусть всѣ ждутъ результата голосованія въ молчаніи. Лѣвый центръ обѣщалъ заставить уважать свободу совѣщаній законодательнаго корпуса". Но зрѣлища, о которомъ говорилъ Гамбетта, не произошло, ибо тишина не возстановлялась. Толпа была раздражена медленностью совѣщаній и отсутствіемъ депутатовъ, что объясняется тѣмъ, что часть депутатовъ была въ бюро и корридорахъ. Гамбетта еще разъ успокоиваетъ толпу: „необходимо", говоритъ онъ, „чтобы всѣ депутаты, которые находятся въ корридорахъ и бюро, были на своихъ мѣстахъ и палата могла приступить къ голосованію. Они не замедлятъ придти... Я благодарю васъ: вы меня поняли. Сохраните торжественное молчаніе, подобающее великому городу. Вы сейчасъ услышите результатъ голосованія палаты, который, конечно, будетъ утвердительный съ вашей точки зрѣнія". Послѣднее обѣщаніе Гамбетты, очевидно, шло слишкомъ далеко: онъ, такъ сказать, предрѣшалъ голосованіе палаты. Какъ бы то ни было, но Гамбеттѣ удалось на время поддержать порядокъ подъ условіемъ перемѣны, согласной съ желаніями толпы, собраніе, однако, медлило и не торопилось; президентъ не появлялся; депутаты не шли. Не ждала также и толпа, которая все болѣе и болѣе увеличивается вновь прибывшими, и къ 3 часамъ дня вся зала собранія была полна. Тогда президентъ Шнейдеръ объявляетъ засѣданіе закрытымъ. Волненіе достигаетъ ужасныхъ размѣровъ. Происходитъ великое смятеніе. О голосованіи предложенія Жюля Фавра не можетъ быть и рѣчи.

Переворотъ, назрѣвшій силою вещей, вступаетъ въ свои права: тутъ нельзя говорить ни о юридическихъ основаніяхъ, ни объ обстоятельствахъ, его вызвавшихъ. Другъ порядка, манившій незадолго передъ тѣмъ народъ величественнымъ зрѣлищемъ, Гамбетта, становится теперь органомъ и истолкователемъ настроенія толпы. Громкимъ и могучимъ голосомъ, достигающимъ послѣднихъ предѣловъ волнующейся залы и крайнихъ трибунъ, Гамбетта произноситъ слѣдующія слова: „Граждане! имѣя въ виду, что отечество въ опасности, что собранію дано было время, чтобъ обсудить и постановить рѣшеніе объ отреченіи, что мы образуемъ изъ себя правильную (?) власть, исшедшую изъ народнаго голосованія,—объявляемъ, что Людовикъ Наполеонъ Бонапарте и его домъ навсегда перестали цар-

ствовать во Франціи“. Нельзя не замѣтить, что въ этомъ заявленіи Гамбетты выводы не вполнѣ ладятъ съ посылками: изъ того, что собранію дано было время обсудить предложеніе Ж. Фавра, вовсе не вытекало то, что оно постановитъ рѣшеніе въ смыслѣ объявленія Гамбетты; затѣмъ, хотя законодательный корпусъ и былъ признанной народнымъ голосованіемъ властью, но онъ былъ призванъ обсуждать, утверждать или отклонять вопросы законодательства, ближайшимъ образомъ, законопроекты, но не имѣлъ порученія уничтожить верховную власть, какъ не имѣлъ полномочій учредительнаго собранія. Но положеніе дѣлъ было таково, что если бы Гамбетта ограничился только послѣдней частью своего объявленія, т.-е. просто, безъ всякихъ сомнительныхъ посылокъ, провозгласилъ бы низложеніе, то оно было бы встрѣчено столь же сочувственно, какъ и дѣйствительное его объявленіе.

III. Итакъ, императоръ низложенъ, имперія объявлена несуществующей; но вопросъ о формѣ правленія, долженствующей замѣнить упраздненную, остался открытымъ и даже не возбуждался. Фактически съ этихъ поръ начавшая существовать республика нуждалась въ народномъ освященіи или, по крайней мѣрѣ, въ признаніи ея городомъ Парижемъ. Поэтому необходимо было подтвердить совершившійся фактъ передъ лицомъ Парижа, въ томъ мѣстѣ его, которое изстари считалось обычнымъ для подобнаго рода манифестацій. Жюль Фавръ и Гамбетта идутъ въ парижскую ратушу. вслѣдъ за ними тамъ появляется и Рошфоръ, извѣстный издатель *Фонаря*. Въ ратушѣ было образовано временное правительство, а съ балкона ея парижанамъ было объявлено, что временное правительство національной обороны учреждено и составлено изъ слѣдующихъ лицъ: Эммануила Араго, Гамбетты, Жюля Фавра, Жюля Ферри, Гарнье Пажеса, Эрнеста Пикара, Рошфора, Жюля Симона и генерала Трошю въ качествѣ президента.

На другой день послѣ объявленія списка членовъ временного правительства съ балкона ратуши предстояла необходимость объясниться съ страной. Это было сдѣлано двоякимъ способомъ: 1) путемъ прокламацій на улицахъ Парижа и 2) путемъ циркуляровъ къ префектамъ и къ другимъ должностнымъ лицамъ, подписанныхъ Гамбеттою въ качествѣ министра внутреннихъ дѣлъ. Хотя прокламаціи писались и объявлялись спеціально для парижанъ, но всѣ онѣ обращались ко всѣмъ французамъ. Въ нихъ о событіяхъ революціи говорилось, какъ о событіяхъ, совершившихся по волѣ націи, по волѣ народа, опередившаго палаты и для спасенія страны потребовавшаго провозглашенія республики. Иначе и въ другомъ духѣ говорилось объ этомъ въ циркулярахъ: „низложеніе постановлено въ

законодательномъ корпусѣ"; „республика провозглашена въ ратушѣ" (оба сообщенія фактически вѣрно передавали совершившееся). Далѣе въ циркулярахъ сообщалось, что правительство національной обороны учреждено и утверждено народнымъ одобреніемъ (т.-е. одобреніемъ той толпы, которая была у ратуши). Циркуляры кончались такъ: „за правительство національной обороны подписалъ Министръ В. Д. Леонъ Гамбетта".

Но повторимъ еще разъ, что минуты, которыя переживала тогда Франція были неблагопріятны для разсужденій по вопросу о формѣ правленія: отечество тогда дѣйствительно находилось въ опасности; по дѣйствіямъ наполеоновскихъ генераловъ можно было предполагать, что въ большинствѣ случаевъ страна была предана непріятелю. Вслѣдствіе этого, упомянутый циркуляръ не возбуждалъ недоумѣній, напротивъ, послѣдующіе за нимъ циркуляры вызвали всеобщій энтузіазмъ, т.-е. страна рѣшилась бороться до послѣдняго изнеможенія.

Временное правительство національной обороны ясно понимало свое положеніе, оно выразило свои мысли въ прокламаціи 5 сентября. Въ ней говорилось: „отечество въ опасности, новое правительство есть правительство національной обороны. Пусть каждый французъ возьметъ ружье и отдастъ себя въ распоряженіе правительства". Мѣра, къ которой приглашало французовъ правительство, являлась дѣйствительно необходимой послѣ измѣны маршала Базена, сдавшаго 250.000 войска. Начиная съ этого времени, въ теченіе 5 мѣсяцевъ собрать и дисциплинировать армію и дать ей средства вести борьбу— было дѣйствительно гигантской попыткой, которая отчасти и удалась Гамбеттѣ. Запертый въ осажденномъ Парижѣ, онъ благополучно спустился на воздушномъ шарѣ въ Турѣ и съ свойственной ему энергіей принялся за дѣло организаціи защиты. Въ теченіе 5 мѣсяцевъ страна отбивалась, какъ могла; съ 5 сентября 1870 года по 28 января 1871 года тянулась неравная борьба ополченія Гамбетты съ арміями германцевъ. При томъ значеніи, какое имѣетъ Парижъ для Франціи, судьба этого города должна была предопредѣлить и судьбу удачно начатой обороны. Случилось большое несчастіе для Франціи: Парижъ, голодный и холодный, поѣдавшій крысъ и рубившій булонскій лѣсъ, послѣ геройскаго сопротивленія, принужденъ былъ сдаться на капитуляцію. Это случилось 28 января 1871 года. На предварительныхъ переговорахъ, которые велись между Жюлемъ Фавромъ и графомъ Бисмаркомъ, были постановлены главныя основанія капитуляціи и предначертаны были начала прелиминарнаго мирнаго договора, при чемъ выговорено было, что окончательное обсужденіе и рѣшеніе этого вопроса будетъ предоставлено національному собранію, которое съ этой цѣлью и должно собраться

въ ближайшій срокъ. Выборы были назначены на 8 февраля, переговоры же Ж. Фавра съ Бисмаркомъ шли съ 28 января. Хотя и Бисмаркъ высказывалъ свое сомнѣніе въ возможности въ столь короткій срокъ выбрать и собрать депутатовъ, тѣмъ не менѣе это случилось, несмотря на многочисленныя затрудненія и безпорядки, царствовавшіе въ административномъ вѣдомствѣ.

Мы пропускаемъ всѣ подробности выборовъ и созванія собранія, какъ ненужныя для изслѣдованія конституціоннаго вопроса относительно Франціи; укажемъ только на одинъ пунктъ столкновенія между Парижемъ, гдѣ засѣдало правительство національной обороны, и Бордо, гдѣ пребывалъ Гамбетта, облеченный какъ бы диктаторскою властью. Парижское правительство опредѣлило произвести выборы въ національное собраніе 8 февраля по закону 1849 года, т.-е. путемъ всеобщей и прямой подачи голосовъ и посредствомъ scrutin de liste. Гамбетта, получивъ извѣстіе о созывѣ національнаго собранія и располагая большинствомъ департаментовъ, издалъ декретъ, которымъ устранялись отъ выборовъ всѣ бонапартисты, когда либо занимавшіе депутатскія мѣста и участвовавшіе въ оффиціальныхъ кандидатурахъ, весьма обильныхъ при Наполеонѣ III. Гамбетта предполагалъ, что Бисмаркъ желалъ, чтобы въ собраніе прошло возможно большее число бонапартистовъ, которые, конечно, не замедлили бы предать Францію. Но на этотъ разъ Гамбетта ошибся: несмотря на то, что декретъ его не былъ приведенъ въ исполненіе, въ палатѣ, собравшейся 13 февраля 1871 года, оказалось ничтожное количество бонапартистовъ.

IV. Выборы въ національное собраніе были произведены 8 февраля, и результатъ ихъ не соотвѣтствовалъ ни опасеніямъ, ни ожиданіямъ республиканской партіи. Собственно вопросъ, который рѣшался избирателями въ данномъ случаѣ, не касался формы правленія, а касался исключительно вопроса о мирѣ и войнѣ: продолжать ли войну, какъ хотѣла делегація Бордо (партія Гамбетты), или заключить миръ. Этотъ важный вопросъ былъ предоставленъ народному голосованію. Поэтому національное собраніе, вышедшее изъ этого голосованія 8 февраля 1871 года, и дало отвѣтъ на этотъ вопросъ. Чтобы понять составъ этого собранія, необходимо принять во вниманіе, что ко времени выборовъ Франція была утомлена войною; большинство страны желало мира во что бы то ни стало. Вслѣдствіе этого, республиканская партія, отчасти настаивавшая на продолженіи войны, потерпѣла значительное пораженіе на выборахъ. Но бонапартисты отъ этого не выиграли; они оказались побѣжденной стороной и проникли въ палату въ сравнительно ничтожномъ числѣ (не болѣе 30 изъ числа 768 всѣхъ депутатовъ). Между ними не было

выдающихся личностей, которыя нѣкогда въ законодательномъ корпусѣ соперничали съ Ж. Фавромъ и Тьеромъ. Отсутствовали Руэръ и др. выдающіеся приверженцы имперіи. Сколько нибудь извѣстными бонапартистами были Галони Д'Истрія и Конти. — Республиканская партія находилась какъ бы въ двойственномъ положеніи: большинство ея не хотѣло объявлять войны, она не участвовала въ шовинистскихъ демонстраціяхъ законодательнаго корпуса и Парижа, который увлекался мыслью о французахъ въ Берлинѣ. Но теперь, послѣ 4 сентября, война до конца и во что бы то ни стало сдѣлалась лозунгомъ правительства національной обороны (выраженіе Ж. Фавра: „ни одна пядь земли не будетъ отдана" повторялось всѣми). Эта перемѣна настроенія обусловила собою вскорѣ затѣмъ послѣдовавшее раздѣленіе республиканской партіи. Яркій представитель ея, диктаторъ Гамбетта, оставался вѣрнымъ принятому лозунгу. Отвѣтъ націи по волнующему всѣхъ вопросу былъ рѣшенъ: она послала въ палату 250 республиканскихъ депутатовъ, которые, конечно, не могли составить большинства, могущаго декретировать продолженіе войны. Большинство получили разныя монархическія партіи въ совокупности. Къ общему изумленію, на политическое поприще выступили легитимисты. Послѣ 1830 года страна о нихъ ничего не слыхала: они спокойно жили въ своихъ помѣстьяхъ или въ аристократическихъ кварталахъ Парижа. Они продолжали упорно хранить вѣрованія, которыя давно сдѣлались чуждыми народу. Ихъ появленіе на политической аренѣ озадачило страну.

Жюль Симонъ пытался объяснить этотъ фактъ, т.-е. появленіе легитимистовъ, вліяніемъ духовенства. Для него возвращеніе легитимистской партіи было новымъ неожиданнымъ фактомъ, исключительно объясняемымъ вмѣшательствомъ духовенства. Но почему же, въ такомъ случаѣ, духовенство не захотѣло оказать вліянія въ пользу бонапартистовъ? Союзъ съ ними былъ бы болѣе выгоденъ для духовенства, чѣмъ союзъ съ легитимистами, относительно будущаго значенія которыхъ можно было судить лишь гадательно. Правда, что вліяніе духовенства въ отдѣльныхъ случаяхъ, при выборѣ того или другого депутата легитимистской партіи, могло имѣть значеніе, тѣмъ не менѣе объяснять появленіе легитимистовъ исключительно вліяніемъ духовенства, какъ то дѣлаетъ Ж. Симонъ, нельзя. Въ этомъ отношеніи болѣе вѣрный взглядъ на причины ихъ появленія заключается въ одной анонимной брошюрѣ: „20 мѣсяцевъ президентства". Брошюра объясняетъ это тѣмъ, что во время національной борьбы легитимисты зарекомендовали себя съ хорошей стороны: они бросились въ эту борьбу смѣло, безъ задней мысли, безъ разсчета получить какія либо выгоды. Всѣ дворяне были хорошими

гражданами и доказали свое мужество. О немъ свидѣтельствовалъ и Гамбетта, который въ одномъ изъ своихъ циркуляровъ говорилъ, что позорный миръ не будетъ вотированъ ни одной партіей и, между прочимъ, легитимистами, бросившимися съ такой самоотверженностью защищать отечество.

Какъ бы то ни было, но появленіе легитимистовъ въ палатѣ не могло принести странѣ особенной пользы: идеи этой партіи не могли быть осуществлены; между членами ея, попавшими въ палату, не было знаменитыхъ государственныхъ людей и ораторовъ; они не могли сдѣлаться вліятельнымъ центромъ. Скорѣе они послужили орудіемъ интригъ бонапартистовъ, особенно въ то время, когда руководителемъ политики и вдохновителемъ легитимистовъ сдѣлался герцогъ Брольи. Наибольшее число депутатскихъ мѣстъ досталось людямъ безъ твердыхъ политическихъ убѣжденій, симпатіи которыхъ лежали на сторонѣ конституціонной монархіи, и которые, подъ впечатлѣніемъ воспоминаній о республикѣ 1848 года, болѣе всего боялись этой формы правленія. Но конституціонная монархія, привлекавшая ихъ симпатіи, не способна была возбудить того энтузіазма, съ которымъ монархисты относились къ королю „божіею милостью", или чистые республиканцы—къ свободной республикѣ. Та монархія, къ которой они склонялись, была монархіею bâtarde, примѣняя сюда выраженіе Ламенэ: она не была монархіею „божіею милостью"; точно такъ же она не походила на англійскую монархію, освященную древностью; въ данномъ случаѣ шла рѣчь объ орлеанской монархіи, о той монархіи, которая въ своихъ основахъ болѣе опиралась на интересы, чѣмъ на принципы. Идеалы легитимистовъ не шли дальше, такъ сказать, мѣщанской монархіи. Люди этой партіи даже не были расположены установить строгую черту различія между монархіею и республикой. Они, повинуясь влеченію интересовъ, могли съ одинаковымъ удобствомъ обратиться и вправо и влѣво, смотря по надобности. Они хотѣли невозможной „монархіи, обставленной республиканскими учрежденіями". Но они столь же охотно могли бы согласиться и на республику съ монархическими формами, буде такая амальгама возможна. Въ составѣ этой партіи можно было найти и ловкихъ интригановъ и людей искреннихъ и даже либераловъ (К. Перье), готовыхъ принять умѣренную свободу. Либеральная часть легитимистовъ, которая, однако, не имѣла возможности искать эту свободу въ конституціонной монархіи, состояла въ большинствѣ изъ людей талантливыхъ, опытныхъ и ловкихъ, каковы Дюфоръ, Казиміръ Перье, Лабуле, Леонъ Сэ и др.

Въ общемъ составъ національнаго собранія представляется въ слѣдующемъ видѣ: 1/4 голосовъ принадлежала монархистамъ; 1/5—

республиканцамъ; 1/20—бонапартистамъ; 1/15—радикаламъ, а остальные голоса (болѣе 1/3) распредѣлялись между представителями различныхъ неопредѣленныхъ направленій, сочувствіе которыхъ не возбуждалъ ни одинъ режимъ. Лица этой группы ненавидѣли имперію, не сочувствовали и даже боялись республики, не вѣрили или сомнѣвались въ возможности возстановленія Бурбоновъ и, кромѣ того, часть ихъ относилась боязливо и подозрительно къ Парижу, который поддерживалъ воинственное настроеніе, и въ которомъ назрѣвали событія коммуны.

Но надъ всѣми этими чувствами, волновавшими депутатовъ національнаго собранія, господствовала потребность въ внѣшнемъ мирѣ и въ установленіи внутренняго порядка. Это обстоятельство выдвинуло Тьера. Бываютъ минуты, когда благопріятныя или неблагопріятныя обстоятельства дѣлаютъ даннаго человѣка необходимымъ, ибо на немъ сходятся всѣ партіи. Иногда выборъ падаетъ на лицо недостойное, но въ данномъ случаѣ Тьеръ таковымъ не былъ, хотя враги его отзываются о немъ не особенно лестно. Тьеръ передъ тѣмъ, какъ выступить въ роли, о которой мы будемъ говорить, имѣлъ за собою длинное политическое прошлое, котораго, однако, мы касаться не будемъ. Въ печальные и, можно сказать, трагикомическіе дни, когда законодательный корпусъ горѣлъ страстью къ войнѣ, Тьеръ съ другими республиканцами мужественно возражалъ противъ начатой войны. Мы приведемъ образчикъ тѣхъ оскорбленій, которымъ онъ подвергался за свою оппозицію авантюристскимъ затѣямъ: одна изъ рѣчей Тьера противъ войны была прервана слѣдующими словами: „вы—предвозвѣстникъ несчастія Франціи; ступайте въ Кобленцъ“. Грязный *Фигаро*, руководимый „столь же грязнымъ Вильмессаномъ“, писалъ, что „Тьеръ, какъ предупредительный человѣкъ... хочетъ блиндировать свой домъ такъ же, какъ и свою совѣсть“. Поль Касаньякъ предлагалъ надѣть на Тьера халатъ и водить его въ цѣпяхъ по улицамъ Парижа.

Тьеръ оставался въ сторонѣ отъ переворота 4 сентября, не приставъ ни къ одной партіи. Въ тяжелые для Франціи дни онъ объѣхалъ всѣ европейскіе дворы, ходатайствуя о родинѣ. Къ числу его заслугъ нужно отнести и то, что безъ укрѣпленій, которыми онъ обвелъ Парижъ нѣсколько лѣтъ тому назадъ, послѣдній не въ состояніи бы былъ тянуть такъ долго защиту. Въ то время, о которомъ идетъ рѣчь, Тьеръ былъ единственнымъ государственнымъ человѣкомъ Франціи. Онъ былъ избранъ депутатомъ въ національное собраніе въ 26 избирательныхъ округахъ; въ общемъ за него было подано болѣе 2.000.000 голосовъ. Національное собраніе не могло никому другому вручить исполнительную власть: 17 февраля 1871 года

Тьеръ былъ избранъ главою государства съ тѣмъ, чтобы онъ отправлялъ свою власть подъ контролемъ національнаго собранія. Онъ былъ главою исполнительной власти, избраннымъ собраніемъ и отвѣтственнымъ передъ нимъ.

Президентомъ національнаго собранія былъ избранъ Жюль Греви—человѣкъ испытанныхъ республиканскихъ убѣжденій, который 4 сентября стоялъ внѣ политической борьбы, и на которомъ, вслѣдствіе этого, могли сойтись всѣ партіи: консервативныя, либеральныя и умѣренно-республиканскія. Жюль Греви былъ избранъ президентомъ національнаго собранія значительнымъ большинствомъ голосовъ.

V. Избраніемъ Тьера и Греви собраніе показало, что оно вовсе не намѣрено не только предрѣшать, но даже и возбуждать вопроса о формѣ правленія, ибо настояла необходимость, прежде всего, покончить такъ или иначе съ вопросомъ о войнѣ. Тьеръ по полномочію, данному національнымъ собраніемъ, заключилъ миръ, тяжелый для Франціи. Обвинять за это Тьера будетъ трудно, если принять во вниманіе то, чего первоначально требовалъ Бисмаркъ. Послѣдній, напр., требовалъ возстановленія Наполеона III на престолѣ; три часа Тьеръ отбивалъ Бельфоръ, выговоривъ наконецъ, что эта крѣпость останется за Франціею. Относительно условій заключеннаго мира, Тьеръ, такимъ образомъ, оказался въ двоякомъ положеніи: съ одной стороны, Бисмаркъ думалъ, что онъ мало взялъ; съ другой стороны, національное собраніе, засѣдавшее въ Бордо, узнавъ объ условіяхъ мира, пришло въ такое возбужденіе, что одно время можно было опасаться, что собраніе декретируетъ новую войну, особенно послѣ рѣчей эльзасскихъ депутатовъ.

Чтеніе условій мира съ Германіей сопровождалось актомъ національнаго собранія, имѣющимъ значеніе конституціонное. Поводомъ къ нему послужили манифестаціи бонапартистовъ. Послѣ рѣчи одного оратора, который въ числѣ прочихъ обвиненій, обращенныхъ по адресу упраздненной имперіи, кинулъ ей упрекъ и въ той горькой судьбѣ, которая постигла Францію благодаря бонапартистамъ, на трибуну взошелъ нѣкто Конти. Въ своей рѣчи онъ указывалъ на заслуги правительства Наполеона III и возымѣлъ дерзость предложить собранію объявить о благодарности страны имперіи. Рѣчь Конти вызвала всеобщее раздраженіе (ей сочувствовали лишь бонапартисты). Всѣ партіи единодушно приняли предложеніе Тьера подтвердить низложеніе Наполеона III. Такимъ образомъ, вотированіе этого предложенія было *первой* мѣрой конституціоннаго значенія: ею подтверждалась отмѣна имперіи. Тѣмъ не менѣе, все таки оставался вопросъ о формѣ правленія, долженствующей занять мѣсто

упраздненной имперіи. Тьеръ, глава исполнительной власти, былъ дѣйствительнымъ руководителемъ собранія, нуждавшагося въ руководствѣ вслѣдствіе раздѣленія на партіи, которыя не успѣли еще на первыхъ порахъ ознакомиться другъ съ другомъ, не успѣли разобраться съ своимъ положеніемъ и тѣмъ не давали возможности собранію соединиться въ единую корпорацію.

Тьеръ, принявъ возложенныя на него полномочія, произнесъ 19 февраля свою извѣстную рѣчь въ Бордо. Въ ней онъ указывалъ, какъ собраніе должно относиться къ своимъ задачамъ, и въ чемъ именно онѣ состоятъ. Вотъ главныя положенія этой рѣчи. Тьеръ настаивалъ на томъ, что задачи собранія должны заключаться: 1) въ томъ, чтобы привести къ концу и выполнить всѣ условія и обязательства, наложенныя на Францію мирнымъ договоромъ, въ особенности уплату контрибуціи въ размѣрѣ 5 милліардовъ франковъ; 2) въ томъ, чтобы по возможности скорѣе уплатить эти милліарды и тѣмъ очистить страну отъ иноземныхъ войскъ, такъ какъ до и въ обезпеченіе уплаты контрибуціи, по условію мирнаго договора, часть департаментовъ восточной Франціи оставалась занятою непріятелемъ. Далѣе Тьеръ констатировалъ, что страна находится въ разстройствѣ: администрація—въ положеніи невозможномъ, торговля стала, земледѣліе въ упадкѣ. Необходимо поэтому 3) оживить торговлю и производительныя силы страны; 4) необходимо дать возможность Франціи придти въ сознаніе самой себя. Только при этомъ условіи можетъ быть рѣшенъ вопросъ о формѣ правленія. Теперь же, когда страна истерзана, нужно имѣть жестокое сердце и сухой умъ, чтобы обсуждать пункты конституціи. Такимъ образомъ, смыслъ этой рѣчи заключается въ томъ, что законодательное собраніе ближайшимъ образомъ призвано возстановить во Франціи порядокъ, помочь ей придти въ сознаніе и тѣмъ дать возможность установить учредительную власть путемъ новыхъ выборовъ. Эта рѣчь implicite заключала въ себѣ тѣ начала, которыми потомъ сталъ руководиться Тьеръ. Но собраніе поняло, что учредительная власть остается за нимъ, и что оно должно осуществить ее послѣ того, какъ удовлетвореніе неотложныхъ нуждъ страны будетъ приведено къ концу.

Принципы, изложенные въ бордоской рѣчи Тьера, получили впослѣдствіи названіе „бордоскаго договора“, pacte de Bordeaux; они опредѣлили какъ отношеніе исполнительной власти къ національному собранію рядомъ съ другими конституціонными вопросами, такъ и ближайшія задачи самаго собранія.

VI. Рѣчью Тьера 10 марта національное собраніе въ Бордо закрылось: мирный договоръ былъ подписанъ и ратификованъ, и національное собраніе могло возвратиться въ Парижъ. Но въ Парижѣ издавна под-

готовлялись революціонные элементы; поэтому собраніе рѣшило основаться въ Версалѣ, боясь парижскаго населенія и того давленія, которое могъ оказать городъ на палату. Какъ въ Бордо, такъ и въ Версали, однако, вопросъ о формѣ правленія не былъ рѣшенъ. Съ достаточною увѣренностью, исходя изъ состава собранія, можно сказать, что если бы этотъ вопросъ былъ поставленъ въ то время, большинство палаты высказалось бы за конституціонную монархію. Разсмотрѣніе конституціонныхъ вопросовъ еще разъ было задержано извѣстнымъ возстаніемъ коммуны 18 марта 1871 года; такъ какъ оно подавлено было лишь въ концѣ мая того же года. Понятно, что борьба съ возстаніемъ отвлекла вниманіе національнаго собранія отъ вопроса о формахъ правленія. Послѣ того, какъ возстаніе было подавлено, собраніе, въ которомъ республиканская партія на дополнительныхъ выборахъ 2 іюля нѣсколько увеличилась въ своемъ составѣ, уже не хотѣло приступать къ обсужденію конституціонныхъ вопросовъ. Поэтому Тьеръ остался въ томъ же положеніи и при тѣхъ же полномочіяхъ, которыя были вручены ему 17 февраля и которыя, понятно, не давали никакой организаціи государственныхъ учрежденій и не опредѣляли формы правленія.

Чтобы сколько нибудь регулировать отношеніе главы исполнительной власти къ законодательному собранію, въ августѣ 1871 года депутатъ Риве внесъ предложеніе, принятое палатой, въ силу котораго Тьеръ, оставаясь главой исполнительной власти, былъ обставленъ отвѣтственнымъ министерствомъ, черезъ которое онъ сносился съ палатой, при чемъ за нимъ оставалось право и лично являться туда для объясненій, если надобность въ томъ имъ усматривается. Въ этомъ предложеніи, принятомъ палатою, впервые оффиціально употреблено слово республика, именно, глава исполнительной власти названъ президентомъ республики, и, такимъ образомъ, послѣдняя была признана фактически. Но скоро почувствовалось утомленіе страны неопредѣленностью положенія, ибо при нѣкоторомъ внѣшнемъ успокоеніи ея, каждая партія открыла кампанію въ пользу своихъ кандидатовъ. Вслѣдствіе всего этого, отъ департаментовъ стали поступать на имя Тьера ходатайства и предложенія, приглашавшія національное собраніе такъ или иначе опредѣлить и утвердить форму правленія. Тьеръ, черезъ своего секретаря, Бартелеми-сентъ-Иллера, отвѣчалъ Буаси, предсѣдателю одного изъ департаментскихъ совѣтовъ, въ томъ смыслѣ, что, по его мнѣнію, національное собраніе должно придти къ самораспущенію, разъ наступилъ видимый покой страны: оно должно сложить съ себя полномочія и тѣмъ дать возможность къ образованію учредительнаго собранія. Такимъ образомъ, по мнѣнію Тьера, національное собраніе должно

само придти къ мысли о распущеніи, т.-е. Тьеръ этимъ засвидѣтельствовалъ, что онъ, какъ глава исполнительной власти, не намѣренъ разгонять собраніе. Орлеанисты, имѣвшіе тогда большое значеніе, по отношенію къ этому вопросу держались выжидательной политики. Представитель этой партіи и ея выдающійся членъ, герцогъ Брольи, высказывался довольно темно. Напротивъ, Казиміръ Перье, личный другъ Орлеанскихъ принцевъ, высказывался за провозглашеніе республики. Въ своемъ письмѣ, помѣщенномъ въ *Journal des débats*, онъ говорилъ, что хотя онъ и привязанъ къ Орлеанамъ, и хотя конституціонная монархія всего болѣе ему симпатична, тѣмъ не менѣе онъ долженъ согласиться съ мыслью, что, въ виду положенія страны, для нея другая форма правленія, кромѣ республиканской, немыслима.

Самъ Тьеръ по поводу послѣдняго соображенія высказался довольно прозрачно, особенно послѣ нѣкотораго торжества, которое получила республиканская партія на дополнительныхъ выборахъ 20 октября 1872 г. и послѣ рѣчи Гамбетты въ Гренеблѣ противъ партій, держащихъ страну въ неопредѣленномъ положеніи,—рѣчи, вызвавшей большое раздраженіе и волненіе. Собраніе открылось 11 ноября 1872 г., и въ немъ было выслушано посланіе Тьера: послѣ изложенія экономическаго положенія страны и отчета о покрытіи долга, лежащаго на странѣ въ силу мирнаго договора, онъ изложилъ въ этой рѣчи свою политическую программу. Тьеръ указывалъ, прежде всего, на необходимость окончательно опредѣлить образъ правленія. Республика основана въ силу извѣстныхъ событій; возвращаться къ причинамъ, создавшимъ ее, и обсуждать ихъ было бы безполезно: республика существуетъ, она есть законная форма правленія; замѣна ея другой формой была бы равносильна перевороту. Нѣтъ нужды терять время на провозглашеніе этой республики, но его слѣдуетъ посвятить на то, чтобы сообщить этой фактически существующей формѣ правленія желательныя и необходимыя свойства (подъ чѣмъ онъ разумѣлъ организацію и опредѣленный характеръ республики). Тьеръ видѣлъ въ республикѣ средство для примиренія всѣхъ политическихъ партій, такъ какъ ни одна изъ этихъ партій не была настолько сильна, чтобы осуществить намѣченную цѣль и желательную форму правленія. Республика являлась, такимъ образомъ, какъ бы компромиссомъ. Но для того, чтобы она могла выполнить эту роль, необходимо было обставить ее такими условіями, которыя могли бы быть приняты всѣми; необходимо, чтобы въ устройство и въ дѣйствіе такой республики были введены начала, сочетающія порядокъ и свободу. Тьеръ называлъ такую республику консервативной. „Республика“, говорилъ онъ, „будетъ консервативная или ея

вовсе не будетъ, она", продолжалъ онъ, обращаясь къ республиканцамъ, „будетъ плодомъ вашего благоразумія".

Несмотря, однако, на эти внушительныя приглашенія, національное собраніе и на этотъ разъ думало устранить конституціонный вопросъ при помощи полумѣръ, которыя, понятно, никого не могли удовлетворить, и которыя, какъ то всегда бываетъ, въ лучшемъ случаѣ лишь откладывали дѣло на будущее время.

VII. Посланіе Тьера, въ которомъ указывалось на необходимость изданія конституціонныхъ законовъ, чтобы положить конецъ переходному и неопредѣленному положенію вещей, въ которомъ находилась Франція, не привело къ тѣмъ результатамъ, на которые разсчитывалъ Тьеръ. Именно, по предложенію депутата Кердреля (Kerdrel) была учреждена коммиссія для изготовленія отвѣта на рѣчь Тьера. Но она была образована изъ большинства монархистовъ; ея докладчикъ, Батби, профессоръ публичнаго права въ Ecole de droit и авторъ *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, внесъ предложеніе оставить вопросъ о формѣ правленія открытымъ и учредить коммиссію, долженствующую состоять изъ 15 членовъ, для выработки закона объ отвѣтственности министровъ. Законъ объ отвѣтственности министровъ, по предложенію, явился бы нѣкоторымъ орудіемъ въ рукахъ консервативныхъ монархическихъ партій. Цѣль его заключалась бы въ отстраненіи Тьера отъ присутствованія въ національномъ собраніи, въ которомъ его дѣловое краснорѣчіе имѣло большое значеніе для руководства республиканцами и умѣренными монархическими фракціями. Тьеръ понялъ, куда клонится предложеніе коммиссіи, внесенное докладчикомъ ея, Батби, и въ рѣчи своей настаивалъ на необходимости учредительныхъ законовъ. Палата приняла, однако, предложеніе объ учрежденіи коммиссіи 30-ти для составленія нѣкоторыхъ учредительныхъ законовъ. Въ составъ этой коммиссіи 30-ти вошли 20 монархистовъ и 10 республиканцевъ; вслѣдствіе этого, она пришла къ тѣмъ же началамъ, которыя заключались и въ предложеніи Батби. Докладчикомъ ея былъ избранъ герцогъ Брольи, при чемъ законъ, выработанный ею, былъ принятъ палатой большинствомъ 478 голосовъ противъ 195. Этотъ новый законъ заключалъ въ себѣ собственно ограниченіе власти президента республики. Во введеніи къ этому закону 13 марта 1873 года было выражено, что національное собраніе, сохраняя за собою учредительную власть и право со временемъ дать странѣ конституціонные законы, постановляетъ, что президентъ республики сносится съ палатою посредствомъ посланій, которыя прочитываются его министрами. Но президентъ республики можетъ быть выслушанъ лично всякій разъ, какъ онъ сочтетъ это необходимымъ, съ условіемъ предварительно

извѣстить собраніе о своемъ намѣреніи обратиться къ нему съ сообщеніемъ. По полученіи этого извѣщенія палата принимаетъ его къ свѣдѣнію, и президентъ можетъ сдѣлать свое сообщеніе лишь на слѣдующій день, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда палата пожелаетъ его выслушать сейчасъ; обсужденіе же по поводу сообщенія президента республики должно происходить внѣ присутствія президента. Интерпелляціи обращаются не къ президенту республики, а къ его министрамъ. Правила относительно сношенія министровъ были выработаны такъ подробно и детально, что французы, съ свойственной имъ способностью къ мѣткимъ прозвищамъ, назвали этотъ законъ „закономъ о 10 тысячахъ китайскихъ церемоній". Сущность всѣхъ этихъ законовъ заключалась въ удаленіи Тьера и въ устраненіи его вліянія на палату.

Въ видѣ нѣкотораго пророчества законъ 13 марта 1873 года постановлялъ, что собраніе не разойдется, не издавъ законовъ (sans avoir statué): 1) объ организаціи и способѣ преемства (transmission) властей законодательной и исполнительной; 2) объ образованіи и компетенціи второй палаты, которая, однако, не можетъ вступить въ отправленіе своихъ обязанностей до расхожденія нынѣшней палаты, и 3) объ избирательномъ законѣ. Такимъ образомъ, національное собраніе объявило за собою учредительную власть и намѣтило, какіе законы оно имѣетъ въ виду издать. Во всякомъ случаѣ исполненіе этого обѣщанія издать законы долго заставило себя ждать, и Франціи пришлось пережить много пертурбацій прежде, чѣмъ получить обѣщанные законы.

Законъ 13 марта 1873 года былъ послѣднимъ компромиссомъ между правительствомъ Тьера и палатою. Настроеніе въ странѣ все становилось натянутѣе, по той причинѣ, что борьба партій обострялась все болѣе и болѣе. Если, съ одной стороны, монархисты надѣялись на осуществленіе той формы правленія, которая была согласна съ ихъ стремленіями, то, съ другой—республиканская партія и въ особенности крайніе республиканцы очутились въ положеніи, которое заставило ихъ принять до извѣстной степени отчаянное рѣшеніе. Положеніе правительства и умѣренныхъ партій сдѣлалось также труднѣе, въ виду того, что Греви (президентъ національнаго собранія) 1 апрѣля подалъ въ отставку, и на его мѣсто былъ избранъ Бюффе (ученикъ и образованный послѣдователь графа Росси, въ 1848 г., послѣ убійства послѣдняго въ Римѣ, измѣнившій свои убѣжденія и перешедшій въ лагерь консерваторовъ). Когда это случилось, Парижъ отвѣтилъ избраніемъ радикальнаго депутата Бародэ. Избраніе это привело палату въ смятеніе, и само правительство поставлено было въ затруднительное положеніе, тѣмъ паче, что за кандидатуру Ремюза,

избранія котораго желалъ Тьеръ, подано было 140 т. голосовъ, тогда какъ за его счастливаго соперника Бародэ высказались 180 т. голосовъ. Выборы эти происходили 27 апрѣля. Несмотря на это, Тьеръ все таки разсчитывалъ на возможность соглашенія, и въ этихъ видахъ отъ имени правительства были внесены 19 мая въ палату законопроекты, касающіеся организаціи государственныхъ властей. Въ отношеніи двупалатной системы и избранія президента республики, проектъ Тьера напоминаетъ нынѣ дѣйствующую во Франціи конституцію. Законопроектъ этотъ былъ внесенъ въ палату Дюфоромъ. Но начатая борьба какъ партій, такъ и правительства съ палатою зашла такъ далеко и усилилась настолько, что трудно было разсчитывать на какое либо соглашеніе. Къ этому присоединилось еще то, что на дополнительныхъ выборахъ, произведенныхъ въ Парижѣ 11 мая, въ депутаты былъ избранъ нѣкто Ранкъ—одинъ изъ членовъ коммуны. Вслѣдствіе этого, всѣ консервативныя партіи въ палатѣ составили изъ себя союзъ, чтобы, дождавшись удобной къ тому минуты, низвергнуть Тьера. Надо замѣтить, что съ этого времени легитимисты и прочія монархическія фракціи подчинились вліянію и руководству бонапартистовъ (вѣроятно, вслѣдствіе ловкости и опытности по части всякихъ интригъ такихъ людей, какъ Руэръ и др.). 23 мая герцогъ Брольи представилъ въ палату запросъ относительно внутренняго положенія страны, относительно развитія и успѣховъ радикальной партіи и относительно мѣръ, которыя правительство намѣрено принять для водворенія въ странѣ „нравственнаго порядка". Отъ имени правительства отвѣчалъ на этотъ вопросъ Дюфоръ. 24 мая произошло послѣднее парламентское сраженіе; въ рѣчи своей Тьеръ, изложивъ дѣйствительное положеніе вещей, въ которомъ находилась тогдашняя Франція, еще разъ настаивалъ на необходимости изданія конституціонныхъ законовъ, указывалъ на то, что во Франціи одинъ престолъ съ тремя кандидатами, и на то, что страна достаточно утомлена неопредѣленностью своего положенія. Несмотря, однако, на эту сильную рѣчь Тьера, палата приняла оскорбительный для него мотивированный переходъ къ очереднымъ дѣламъ по предложенію Эрну, которое было написано рукою Руэра. Такимъ образомъ, 24 мая Тьеръ принужденъ былъ подать въ отставку. Съ его выходомъ палата, можно сказать, обезлюдѣла. Республиканская партія воздержалась отъ подачи голосовъ за новаго президента республики; въ его избраніи участвовало только 391 голосъ изъ числа 721—полнаго состава. За герцога Маджентскаго, маршала Макъ-Магона, было подано 390 голосовъ и 1 голосъ за Ж. Греви.

VIII. Само собою разумѣется, что въ побѣдѣ и возвышеніи маршала, который никогда не былъ признаннымъ политикомъ, монархи-

ческія фракціи видѣли побѣду и возможность осуществить со временемъ свои планы, представлявшіеся весьма разнообразными. Въ ихъ глазахъ Макъ-Магонъ являлся какъ бы хранителемъ власти, которую онъ затѣмъ долженъ былъ передать или Шамбору, или кому нибудь изъ Орлеанскихъ принцевъ, или, наконецъ, сыну Наполеона III, который могъ бы быть IV-мъ, если бы не погибъ въ странѣ зулусовъ. Въ данномъ случаѣ рѣчь шла объ организаціи монархическихъ партій. Для этого и въ томъ разсчетѣ, что графъ Шамборъ не имѣлъ потомства и, судя по его лѣтамъ, не могъ его имѣть, орлеанисты пошли на соглашеніе: они готовы были признать графа Шамбора главою французскаго королевскаго дома и законнымъ представителемъ монархическаго принципа съ тѣмъ разсчетомъ, что послѣ его смерти французскій престолъ, на который имѣлъ онъ вступить подъ именемъ Генриха V, достанется одному изъ принцевъ старшаго дома Орлеановъ. 5 августа 1873 года произошло знаменитое свиданіе членовъ династіи въ Фроштдорфѣ. Съ своей стороны и бонапартисткая партія, какъ бы въ отвѣтъ на это свиданіе, 15 августа того же года произвела демонстрацію въ Чизельгорстѣ, въ Англіи, въ пользу принца Бонапарте, сына ех-императрицы Евгеніи.

Такимъ образомъ, съ двухъ сторонъ шли попытки монархической реставраціи и, хотя долгое время казалось, что съ примиреніемъ линій можетъ состояться соглашеніе между легитимистами и орлеанистами, но надежды на это были разрушены самимъ графомъ Шамборомъ. По воспитанію своему, по характеру и привычкамъ, выработаннымъ долгими годами изгнанія, графъ Шамборъ остался вѣренъ тѣмъ принципамъ, изъ-за которыхъ его дѣдъ нѣкогда потерялъ престолъ. 27 октября 1873 г. онъ положилъ конецъ всѣмъ недоразумѣніямъ письмомъ на имя депутата Шенелона, напечатаннымъ въ газетѣ *Union* (клерикальная газета, издававшаяся тогда Вельо). Въ этомъ письмѣ гр. Шамборъ писалъ: „отъ меня требуютъ въ настоящее время пожертвованія моей честью; что я могу отвѣчать на это? только то, что я ни въ чемъ не отступлю отъ моихъ прежнихъ заявленій. Въ настоящее время идетъ рѣчь о возстановленіи на естественномъ основаніи общества, глубоко потрясеннаго, о возрожденіи и обезпеченіи царства законности, объ обезпеченіи благосостоянія и возобновленіи внѣшнихъ постоянныхъ союзовъ; главное же заключается въ томъ, чтобы не бояться употреблять силу на службу порядку и справедливости“. Самый главный пунктъ въ этомъ перечисленіи заключается въ „возстановленіи на законномъ основаніи общества“, что, понятно, означаетъ возстановленіе ancien régime'а. Поэтому, далѣе, гр. Шамборъ объявляетъ, что онъ никогда не приметъ трехцвѣтнаго знамени, и что бѣлое знамя было всегда знаме-

немъ Франціи. Словомъ сказать, графъ Шамборъ положилъ конецъ всякимъ недоумѣніямъ: отнынѣ соглашеніе монархической и орлеанской фракцій было нарушено и дѣлалось невозможнымъ.

При такомъ положеніи дѣлъ самъ маршалъ Макъ-Магонъ, по возобновленіи сессіи въ ноябрѣ 1873 года, въ посланіи своемъ указывалъ на необходимость дать странѣ организацію и опредѣлить тѣ права, во имя которыхъ онъ, какъ представитель исполнительной власти, можетъ дѣйствовать. Это посланіе въ большинствѣ случаевъ молчаливаго маршала представляется любопытнымъ во многихъ отношеніяхъ. Въ немъ говорится слѣдующее: „кто бы ни былъ представителемъ власти, онъ не можетъ сдѣлать ничего прочнаго, если его право на управленіе каждый день становится вопросомъ, и если онъ не имѣетъ обезпеченія въ достаточно продолжительномъ существованіи, чтобы избавить страну отъ безпрерывной агитаціи. Съ властью, которая измѣняется каждый день, можно обезпечить миръ только на сегодня, но никакъ не на завтра. При такомъ условіи никакія великія предпріятія не возможны; трудъ изныватъ; Франція, которая только и желаетъ возродиться, остановилась въ своемъ развитіи; въ отношеніи къ иностраннымъ державамъ политика не можетъ пріобрѣсти послѣдовательности и настойчивости, которыя однѣ поддерживаютъ величіе націи. Если центральная власть недостаточно устойчива, то ей недостаетъ авторитета, она недостаточно сильна, чтобы отнять власть у фракцій и заставить повиноваться себѣ своихъ агентовъ“.

IX. Таковы безспорныя истины, преподанныя Макъ-Магономъ національному собранію 1873 г. Изъ предпосылокъ его посланія можно было вывести различныя заключенія. Можно было вывести заключеніе въ пользу учредительныхъ законовъ, которые дали бы странѣ окончательное устройство. Но изобрѣтательный духъ партій нашелъ выходъ и тутъ; онъ сдѣлалъ то заключеніе, что для обезпеченія внутренняго мира достаточно снабдить крѣпостью и могуществомъ исполнительную власть; вопросъ же о формѣ правленія при этомъ условіи можетъ оставаться открытымъ, тѣмъ болѣе, что Макъ-Магонъ, въ качествѣ хранителя власти, будетъ удерживать ее до того момента, когда явится возможность передать ее въ тѣ или другія руки.

Вслѣдствіе этихъ соображеній, по выслушаніи посланія президента республики, генералъ Шангарнье внесъ въ собраніе слѣдующее предложеніе: „исполнительная власть поручается президенту республики, маршалу Макъ-Магону, на 10 лѣтъ; онъ будетъ дѣйствовать на основаніи существующихъ законовъ впредь до изданія учредительныхъ законовъ. Для изготовленія послѣднихъ должна быть избрана

коммиссія изъ 30 членовъ". Въ отвѣтъ на это бонапартистскій депутатъ Эшассеріо внесъ предложеніе о плебисцитѣ. Бонапартисты видѣли, что они слишкомъ слабы для видной роли, и что ихъ вліяніе слишкомъ шатко; поэтому они съ особенной настойчивостью взывали къ необходимости воззванія къ народу. Съ юридической точки зрѣнія они были правы, ибо національное собраніе, имѣвшее намѣреніе издавать основные законы, не имѣло учредительной власти: во Франціи учредительная власть могла принадлежать или народу, или нарочито на то делегированному учредительному собранію. Но большинство республиканцевъ въ данную минуту отклонялось отъ этого вполнѣ республиканскаго принципа, въ виду, главнымъ образомъ, того, что страна находилась въ то время подъ управленіемъ правительства „нравственнаго порядка", какимъ было министерство герцога Брольи. Вслѣдствіе этого, республиканцы не довѣряли побѣдѣ республики при помощи плебисцита. За исключеніемъ нѣкоторыхъ фракцій, состоявшихъ изъ людей въ родѣ Луи Блана, Греви и др. — всѣ остальные республиканцы, такъ называемая union républicaine, признали учредительную власть за національнымъ собраніемъ. Вслѣдствіе этого, они внесли контръ-предложеніе о томъ, что вопросъ о продленіи власти маршала Макъ-Магона долженъ рѣшаться совмѣстно съ выработкой учредительныхъ законовъ.

Предложеніе Шангарнье было передано въ коммиссію 15-ти, изъ коихъ 8 оказались республиканцами. Министры и Брольи подали въ отставку, но Макъ-Магонъ не далъ ея. Предсѣдателемъ коммиссіи былъ назначенъ Ремюза. Прежде всего коммиссія приняла предложеніе Казиміра Перье, чтобы власть Макъ-Магона была продолжена на 5 лѣтъ, начиная счетъ времени съ открытія новаго собранія, и чтобы одновременно съ этимъ былъ внесенъ проектъ новыхъ конституціонныхъ законовъ. Это предложеніе коммиссіи внесено было въ палату докладчикомъ Лабулэ. Отъ имени же меньшинства коммиссіи черезъ докладчика собранію предлагалось продлить полномочія маршала Макъ-Магона на 10 лѣтъ со дня изданія о томъ закона и въ теченіе трехъ дней назначить особую коммиссію для разсмотрѣнія проекта учредительныхъ законовъ на основаніи и въ духѣ предложеній, сдѣланныхъ ранѣе Тьеромъ.

Въ виду этой борьбы партій, Макъ-Магонъ рѣшился высказаться и высказался въ томъ смыслѣ, что онъ согласенъ на продленіе его полномочій на 7 лѣтъ, и что, затѣмъ, собраніе пусть займется выработкой учредительныхъ законовъ. Вслѣдствіе этого, 20 ноября 1873 года состоялся законъ о томъ, что маршалу Макъ-Магону ввѣряется исполнительная власть на 7 лѣтъ, которую онъ долженъ отправлять въ существующихъ условіяхъ впредь до изданія новыхъ конституціон-

ныхъ законовъ, разработка коихъ будетъ поручена коммиссіи 30-ти. Съ изданіемъ этого закона для всѣхъ сдѣлалось яснымъ, что вотированный септенатъ есть шагъ впередъ, сдѣланный монархическими фракціями. Затѣмъ сдѣлалось ясно, что вліяніе маршала и министерства, какъ на администрацію, такъ черезъ нее и на выборы, должно будетъ отразиться на составленіи конституціонныхъ законовъ. Поэтому при крайнихъ и дружныхъ усиліяхъ всѣхъ республиканскихъ фракцій дополнительные выборы 16 ноября 1873 года дали значительное число новыхъ республиканскихъ депутатовъ, что привело къ тому, что въ концѣ ноября министерство принуждено было согласиться на скорѣйшее производство работъ коммиссіи 30-ти. Но какія старанія ни прилагались къ тому, коммиссія работала довольно медленно, такъ какъ все еще не терялась надежда на возстановленіе монархіи, или въ видѣ имперіи бонапартистовъ или монархіи Орлеанской династіи. Этимъ только и можно объяснить то, что работы коммиссіи шли медленно, и что тѣ предложенія, которыя дѣлались въ коммиссіи, находившейся подъ сильнымъ вліяніемъ герцога Брольи, по большей части, были таковы, что палата ихъ не могла принять. Таковымъ было предложеніе: 1) закона объ ограниченіи избирательнаго права повышеніемъ возрастнаго срока и срока осѣдлости, чѣмъ составъ активныхъ гражданъ понижался, по крайней мѣрѣ, на 3.000.000 избирателей, и 2) закона объ организаціи сената, долженствующаго состоять только наполовину изъ выборныхъ членовъ и представлявшаго лишь слабую тѣнь выборнаго учрежденія.

Избирательный законъ былъ внесенъ 16 мая 1874 года; на немъ министерство Брольи-Фурту потерпѣло пораженіе, подало въ отставку и было замѣнено такъ называемымъ „дѣловымъ министерствомъ“ съ генераломъ Сиссе во главѣ. Этому положенію дѣлъ былъ положенъ конецъ рѣшительнымъ предложеніемъ Казиміра Перье. Оно заключалось въ томъ, чтобы коммиссія немедленно приступила къ разработкѣ конституціонныхъ законовъ на основаніи предложеній, сдѣланныхъ отъ имени Тьера 19 мая 1873 года.

Предложеніе Казиміра Перье, которое было внесено въ палату 15 іюня 1874 года, было составлено въ слѣдующихъ выраженіяхъ: „Національное собраніе, желая положить конецъ безпокойству страны, принимаетъ слѣдующую резолюцію: Коммиссія конституціонныхъ законовъ возьметъ въ основаніе своихъ работъ объ организаціи и преемствѣ государственныхъ властей: 1) статью первую закона, предложеннаго 19 мая 1873 года и составленную въ слѣдующихъ выраженіяхъ: правительство французской республики состоитъ изъ двухъ палатъ и президента—главы исполнительной власти; 2) законъ 20 ноября 1873 года, въ силу котораго президентство республики

ввѣряется маршалу Макъ-Магону до 20 ноября 1880 года и, наконецъ, 3) коммиссія должна признать право частной и общей ревизіи конституціи въ той формѣ и въ то время, которыя будутъ опредѣлены закономъ.

15 іюля 1874 года конституціонная коммиссія предложила черезъ своего докладчика Вантавона свой докладъ, который заключалъ въ себѣ проектъ организаціи государственныхъ властей. Этотъ проектъ заключался въ нижеслѣдующемъ: Макъ-Магону, президенту республики, будетъ продолжена власть по закону 20 ноября 1873 года, т.-е. на семилѣтній срокъ, до 1880 года. Онъ будетъ отвѣтственъ только въ случаѣ государственной измѣны. Министры отвѣчаютъ солидарно за общую политику республики и индивидуально за мѣры, принимаемыя по дѣламъ своего вѣдомства. Законодательная власть будетъ отправляться палатою депутатовъ и сенатомъ. Палата депутатовъ будетъ избираться по закону 1849 года всеобщей и прямой подачей голосовъ въ установленный по особому закону періодъ. Сенатъ будетъ состоять изъ избранныхъ и назначенныхъ членовъ въ размѣрѣ и въ условіяхъ, которые будутъ опредѣлены въ спеціальномъ о томъ законѣ. Маршалъ, президентъ республики, будетъ облеченъ правомъ распускать собраніе, въ этомъ случаѣ новые выборы должны назначаться черезъ 6 мѣсяцевъ. По истеченіи срока президентскихъ полномочій или при ваканціи должности президента республики, совѣтъ министровъ собираетъ обѣ палаты для дальнѣйшихъ распоряженій. Въ теченіе срока, на который маршалу Макъ-Магону ввѣряется правительственная власть, право иниціативы законовъ и ревизіи конституціи принадлежитъ только ему.

Сравнивая этотъ проектъ коммиссіи съ тѣмъ предложеніемъ, которое внесъ Казиміръ Перье, мы замѣчаемъ между ними существенную разницу: 1) относительно права ревизіи конституціи: въ проектѣ Вантавона было предположено на 7 лѣтъ дать право иниціативы только маршалу. Слѣдовательно, палата депутатовъ была ограничена даже въ частной ревизіи въ томъ случаѣ, если бы она пожелала чѣмъ дополнить конституцію; 2) относительно опредѣленія формы правленія: по проекту коммиссіи маршалъ Макъ-Магонъ попрежнему оставался хранителемъ того порядка вещей, который оставался неопредѣленнымъ, такъ какъ въ проектѣ Вантавона не была опредѣлена форма правленія, что имѣлось въ проектѣ Казиміра Перье, гдѣ говорилось о „правительствѣ французской республики“. Въ проектѣ же Вантавона нигдѣ не упоминалось слово республика, за исключеніемъ тѣхъ мѣстъ, гдѣ шла рѣчь о президентѣ.

Предложеніе коммиссіи имѣло то значеніе и тотъ смыслъ, что имъ до извѣстной степени регулировался септенатъ на срокъ даннаго

полномочія, т.-е. полномочія Макъ-Магона. Проектъ Вантавона ихъ только дополнялъ, такъ что французы въ шутку прозвали этотъ проектъ вантавонатомъ (по созвучію съ септенатомъ).

Когда начались дебаты 23 іюля 1874 года, то Казиміръ Перье, въ виду умалчиванія проекта коммиссіи 30-ти (Вантавона) о формѣ правленія, предложилъ провозгласить республику и изложить республиканскіе принципы болѣе точно и опредѣленно, чѣмъ это сдѣлано въ проектѣ Вантавона. Правительство сильно обезпокоилось провозглашеніемъ этихъ принциповъ и, предполагая и боясь, что этимъ у него будетъ отнята возможность и оружіе для дальнѣйшихъ перемѣнъ, снова вмѣшалось въ дебаты и потребовало непринятіе проекта Казиміра Перье и принятіе правительственнаго проекта.

X. Съ этого момента выступаетъ членъ умѣренной партіи, депутатъ Валлонъ. Онъ не былъ политикомъ и государственнымъ человѣкомъ; онъ извѣстенъ какъ ученый изслѣдователь и историкъ. Ему принадлежитъ *Histoire de l'esclavage*, и не такъ давно стало выходить его изслѣдованіе *Les représentants du peuple en mission et la justice révolutionnaire dans les départements en l'an II*. Въ политической же дѣятельности онъ ни прежде, ни послѣ не участвовалъ. Въ данную минуту обстоятельства такъ сложились, что люди умѣреннаго направленія, склонные разрѣшать спорные вопросы путемъ компромиссовъ, должны были стать во главѣ. Положеніе партій, которыя боролись, съ одной стороны, за проектъ Казиміра Перье, а съ другой — за проектъ Вантавона, было довольно неопредѣленно. Многіе республиканцы остались вѣрны чистымъ республиканскимъ принципамъ. Исторія этой борьбы, освѣщенная, впрочемъ, съ точки зрѣнія радикальной республиканской партіи, хорошо изложена въ посмертномъ сочиненіи Луи Блана, *Histoire de la constitution du 25 février 1875*. Это сочиненіе, какъ написанное съ точки зрѣнія одной партіи, имѣетъ цѣлью апологію дѣятельности республиканскаго союза, но въ немъ излагается исторія происхожденія конституціи шагъ за шагомъ, такъ что книгу Луи Блана можно считать самой полной исторіей конституціи 1875 года, хотя нѣкоторые взгляды автора односторонни и отчасти даже пристрастны. Наглядные факты показываютъ, насколько положеніе республиканскихъ партій въ то время было шатко. Партія Гамбетты съ самаго начала доказывала, что національное собраніе не компетентно разсматривать и составлять конституціонные законы, что для этого необходимо спеціальное учрежденіе, и что только народъ въ правѣ избрать собраніе и нарочито поручить ему составленіе конституціонныхъ законовъ. Гамбетта долгое время поддерживалъ партіи, которыя требовали распущенія палаты и назначенія новыхъ выборовъ. Но послѣ предложенія Казиміра Перье, Гамбетта

измѣнилъ свои взгляды, и его партія, получившая съ этихъ поръ названіе оппортунистовъ, пришла къ убѣжденію въ необходимости компромиссовъ въ дѣлѣ политики, плодомъ которыхъ и была конституція 1875 года. Нѣкоторые республиканцы (непримиримые) вотировали съ палатою исключительно ради провозглашенія при этомъ республиканскаго принципа. Вслѣдствіе этого, число депутатовъ, имѣвшихъ намѣреніе вотировать за одно было достаточно велико. Недоставало до большинства лишь нѣсколько голосовъ, и увѣреніе въ томъ, что республика и конституціонные законы Франціи провозглашены большинствомъ одного голоса, фактически оставаясь вѣрнымъ, требуетъ нѣкоторой оговорки, именно, по свидѣтельству Луи Блана, республиканское большинство составилось бы и безъ присоединенія нѣсколькихъ нейтральныхъ голосовъ въ пользу примирительныхъ предложеній Валлона.

Въ виду колеблящагося настроенія партій, въ виду того, что республиканцы боялись обращаться къ народу и требовать распущенія палаты, на первый разъ правительственный законопроектъ долженъ былъ восторжествовать. Предложеніе Казиміра Перье было отклонено большинствомъ 374 противъ 330 голосовъ. Тогда лѣвая сторона предложила распустить палату, но и это предложеніе также было отвергнуто. Такимъ образомъ, оставался септенатъ, который предстояло такъ или иначе регулировать. Предложеніе конституціонной коммиссіи (30-ти) не было достаточно разработано, чтобы принять его въ качествѣ конституціоннаго закона. Вслѣдствіе этого, послѣ отсрочки засѣданія палаты, за симъ послѣдовавшей, начались новыя обсужденія и была учреждена новая коммиссія. Пренія по законопроекту, предложенному конституціонною коммиссіею, начались 21 января 1875 года. Въ этихъ преніяхъ роль депутата Валлона сказалась въ томъ, что онъ кое какъ успѣлъ примирить и согласить самыя разнообразныя мнѣнія. Болѣе всего вызвалъ споровъ вопросъ объ учрежденіи и положеніи сената. Первый вопросъ, по которому Валлонъ выигралъ побѣду, касался статьи 1 закона 25 февраля 1875 года, въ которой сказано: „президентъ *республики*“ избирается такъ то и настолько то времени. Такимъ образомъ, слово *„республика“* было введено въ основной законъ. При этомъ Валлонъ старался устранить принципіальный вопросъ. „Я“, говорилъ онъ, „не предлагаю провозгласить республику, но предлагаю продолжить правительство, которое въ настоящее время существуетъ, и которое есть правительство республиканское“. Слѣдовательно, мысль и намѣренія Валлона не шли далѣе организаціи власти. Другими словами, онъ повторилъ то, что два года тому назадъ говорилъ Тьеръ, именно, что законы издаются отъ имени республики, что монеты штемпелюются съ ея

изображеніемъ, и что всѣ внѣшнія сношенія ведутся отъ имени той же республики. Такимъ образомъ, Валлонъ предлагалъ лишь организацію того, что существовало въ наличности. Но сдѣлать это съ устраненіемъ общихъ началъ и принципіальнаго вопроса возможно было однимъ способомъ, именно умалчивая о принципѣ и говоря исключительно объ учрежденіяхъ, его осуществляющихъ, напр., о правѣ роспуска, принадлежащаго президенту, и о разныхъ учрежденіяхъ французской республики.

Такимъ образомъ, отдѣльные конституціонные законы, которые вышли во Франціи въ 1875 году и которые были вотированы палатою, носятъ характеръ извѣстныхъ компромиссовъ, состоявшихся между отдѣльными партіями въ томъ разсчетѣ, что маршалъ Макъ-Магонъ въ теченіе этого времени съумѣетъ сдѣлать надлежащія приготовленія и предложитъ ревизію конституціи въ смыслѣ желательномъ для монархическихъ фракцій, согласившихся на организацію республики на 7 лѣтъ. Основные законы 1875 года слѣдующіе: 1) законъ 25 февраля 1875 года объ организаціи государственной власти (loi relative à l'organisation des pouvoirs publics); 2) законъ 24 февраля 1875 г. о сенатѣ; 3) конституціонный законъ 16 іюля 1875 года объ отношеніи государственныхъ властей (sur le rapport des pouvoirs publics); 4) органическій законъ 2 августа 1875 года о выборахъ въ сенатъ, и 5) органическій законъ 30 ноября 1875 года о выборѣ депутатовъ.

XI. Три первые закона могутъ быть названы конституціонными въ собственномъ смыслѣ этого слова. Однако законъ о сенатѣ по содержанію, а не по юридическому значенію, едва ли можетъ быть названъ конституціоннымъ, такъ какъ въ немъ содержатся подробныя опредѣленія, которыя должны составлять предметъ обыкновенныхъ законовъ, издаваемыхъ законодательною властью, а не конституціонныхъ, которые постановляются властью учредительной. Но партіи, дѣйствовавшія въ національномъ собраніи, выработкою подробныхъ правилъ, хотѣли предохранить сенатъ отъ перемѣнъ путемъ обыкновенной законодательной дѣятельности. Иначе сказать, партіи допускали возможность измѣненій постановленій о сенатѣ не иначе, какъ путемъ ревизіи конституціи, частной или общей (что и сдѣлано было въ 1884 году).

Такимъ образомъ, эти законы явились лишь компромиссами между отдѣльными партіями, господствовавшими въ національномъ собраніи, и, какъ мы увидимъ ниже, они, дѣйствительно, носятъ такой характеръ компромисса, т.-е. они являются постановленіями, на которыя въ данную минуту послѣдовало соглашеніе политическихъ фракцій, предвидѣвшихъ и допускавшихъ притомъ возможность измѣнить по-

становленное въ ближайшемъ будущемъ. Это показала дальнѣйшая борьба палаты, избранной по закону 1875 г., съ маршаломъ Макъ-Магономъ и его министрами. Только послѣ отчаянной борьбы, когда палата, распущенная президентомъ республики съ согласія сената въ іюнѣ 1877 года, была поддержана страною, избравшей 14 октября вновь тѣхъ же 363 депутатовъ республиканской партіи, только послѣ этого Макъ-Магонъ подалъ въ отставку, и 30 января 1879 года былъ избранъ президентомъ республики Греви. Только въ 1884 году сдѣланы нѣкоторыя дополненія къ конституціоннымъ законамъ 1875 года, который въ извѣстной степени обезпечиваютъ принципъ республиканскаго управленія. Безъ всякаго сомнѣнія самымъ важнымъ дополненіемъ конституціи должно считать относящееся къ § 3 ст. 8 закона 25 февраля 1875 года и гласящее, что „республиканская форма правленія не можетъ быть предметомъ предложенія о ревизіи конституціи“. Слѣдовательно, предложенія о замѣнѣ республиканской формы правленія другою въ силу этого дополненія не могутъ быть даже приняты палатой къ разсмотрѣнію. Мотивируя это дополненіе, Жюль Ферри, въ отвѣтъ тѣмъ, которые указывали, что никакая форма правленія не можетъ быть вѣчною, и что закрывать легальные пути къ измѣненію образа правленія значитъ приводить народъ къ необходимости самому вмѣшиваться въ это дѣло средствами, какими ему заблагоразсудится, — сказалъ слѣдующее „мы не были бы достойны направлять правительство (de diriger le gouvernement), если бы дѣлали себѣ иллюзіи и думали, что текстъ конституціи можетъ обезпечить ей вѣчность. Нѣтъ, мы не просимъ васъ декретировать вѣчность республики, мы просимъ васъ утвердить ее, дабы она могла существовать и имѣла бы право защищать себя“ (т.-е. защищать себя противъ происковъ тѣхъ враждебныхъ партій, которыя открыто выражаютъ намѣреніе замѣнить существующую форму правленія другою). На это депутатъ, епископъ Фреппель, возразилъ пророческой выходкой, что въ 1889 году французскій народъ ниспровергнетъ республику и призоветъ на престолъ Франціи свою старинную династію въ лицѣ графа Парижскаго. Но это пророчество, помимо всего другого, было несостоятельно и потому, что било дальше цѣли, ибо Жюль Ферри вовсе не говорилъ о томъ, что будетъ въ 1889 году; онъ не отрицалъ того безспорнаго положенія, что никакая форма правленія не обезпечена отъ перемѣнъ въ ближайшемъ или отдаленномъ будущемъ: въ данномъ случаѣ рѣчь шла не объ устраненіи революціи, такъ какъ измыслить для этого какой нибудь способъ невозможно, а о правѣ республики называться своимъ именемъ и о возможности для нея защищаться отъ нападеній враждебныхъ партій.

Какъ бы то ни было, но эта часть предложенія, дополнявшаго законъ 25 февраля 1875 года была принята палатою и притомъ громаднымъ большинствомъ голосовъ: при полномъ составѣ собранія въ количествѣ 679 членовъ, и, слѣдовательно, при законномъ большинствѣ, равномъ 339 голосамъ, за предложеніе подано было 605 голосовъ.

Въ видѣ самозащиты республиканскаго правительства вторая часть предложенія, дополнявшаго законъ 25 февраля 1875 года, заключала въ себѣ постановленіе, что „члены фамилій, которыя царствовали во Франціи, не могутъ быть избраны на должность президента республики". Это постановленіе явилось результатомъ того соображенія, что если членъ такой фамиліи будетъ избранъ на президентство, то странѣ можетъ грозить опасность перемѣны формы правленія, что, дѣйствительно, и случилось съ республикой 1848 года, когда Л. Наполеонъ, бывшій до того президентомъ республики, съ 1852 года сталъ императоромъ французовъ. Эта часть предложенія была принята палатой большинствомъ 592 голосовъ противъ 148.

Сверхъ того, палатамъ была предложена дополнительная поправка депутатами лѣвой стороны, Томсономъ, Ординеромъ и др., въ томъ смыслѣ, что члены семей, царствовавшихъ во Франціи, не могутъ занимать должности по избранію или по назначенію. Но такъ какъ подобное предложеніе не вполнѣ соотвѣтствовало намѣренію республики обезопасить себя отъ дѣйствительной опасности, ибо занятіе, напр., воинской должности или должности мэра не влекло за собою никакой опасности для существующей формы правленія, то предложеніе Томсона и товарищей было отвергнуто большинствомъ 542 противъ 198 голосовъ.

Затѣмъ ограничено было право президента республики относительно послѣдствій роспуска палатъ. Именно было постановлено, что въ случаѣ роспуска палатъ новые выборы должны совершаться въ теченіе двухъ мѣсяцевъ (прежде 3-хъ) и черезъ 10 дней по заключеніи выборовъ палаты должны быть собраны. Депутатомъ Риве была внесена поправка, предлагавшая вовсе отмѣнить право роспуска палаты, какъ несогласное съ народнымъ суверенитетомъ, составляющимъ основу республиканской формы правленія. Но министерство Жюля Ферри, явно уклоняясь отъ возбужденія жгучихъ принципіальныхъ вопросовъ, заключавшихся, между прочимъ, и въ предложеніи Риве, желало принятія только поправки, внесенной имъ самимъ и ограничивающей лишь право роспуска въ его послѣдствіяхъ. Вслѣдствіе этого, докладчикъ коммиссіи отъ имени послѣдней просилъ собраніе устранить поправку, внесенную депутатомъ Риве, посредствомъ такъ называемаго предварительнаго вопроса, каковой и былъ принятъ

большинствомъ 455 голосовъ противъ 183. Такимъ образомъ, право президента республики распускать палату съ согласія сената осталось въ силѣ, подвергшись только нѣкоторымъ ограниченіямъ.

Затѣмъ чрезвычайно важное измѣненіе произошло и въ законѣ 24 февраля 1875 года о сенатѣ; именно ст. 1—7 этого закона предложено исключить изъ числа конституціонныхъ законовъ, что означало, что отнынѣ порядокъ избранія въ сенаторы будетъ опредѣляться просто законами, издаваемыми обычнымъ законодательнымъ порядкомъ, и для измѣненія постановленій, относящихся до этого предмета, не требуется, какъ прежде, частная или общая ревизія конституціи (собственно: конституціонныхъ законовъ).

Что это предложеніе министерства не шло противъ существа сената, доказывается тѣмъ, что нѣкоторые депутаты, именно Пулэ и Пишо, предлагавшіе упразднить сенатъ какъ учрежденіе, не имѣли успѣха, и докладчикъ коммиссіи вторично просилъ собраніе устранить и эту поправку путемъ предварительнаго вопроса, что вполнѣ согласовалось и съ желаніями министерства. Собраніе исполнило просьбу докладчика, и предложеніе депутатовъ Пулэ и Пишо было отвергнуто предварительнымъ вопросомъ. Поправка же, внесенная министерствомъ, и исключавшая ст. 1 — 7 закона 24 февраля 1875 года о сенатѣ изъ числа конституціонныхъ законовъ, была принята большинствомъ 509 голосовъ противъ 170.

Таковы главныя положенія французской конституціи, которыя были пересмотрѣны и измѣнены въ апрѣлѣ 1884 года и обнародованы президентомъ республики 15 августа 1884 года въ слѣдующей формѣ: „Національное собраніе приняло, а президентъ республики обнародуетъ (promulgue) законъ, содержаніе коего слѣдуетъ: (текстъ)“.

Такимъ образомъ, мы разсмотрѣли ходъ работъ по составленію французской конституціи 1875 года и подробности ея дополнительныхъ статей, принятыхъ въ 1884 году. Теперь перейдемъ къ обзору государственныхъ учрежденій Франціи въ томъ видѣ, въ какомъ они представляются по дѣйствующему въ этой странѣ праву.

ГЛАВА II.

Обозрѣніе учрежденій.

I. Такъ какъ мы разсмотрѣли различныя формы представительства и ученіе объ исполнительной власти, поскольку оно сосредоточивается въ рукахъ короля или монарха, то для избѣжанія повтореній мы не будемъ останавливаться на общихъ вопросахъ представительства и исполнительной власти во Франціи. Мы остановимся только

на главныхъ чертахъ, коими характеризуется нынѣшнее государственное устройство Франціи. При разсмотрѣніи этихъ чертъ нужно имѣть въ виду представленную выше исторію происхожденія конституціонныхъ законовъ 1875 года, и, слѣдовательно, тѣ исключительныя начала, которыя проведены въ этихъ актахъ, въ составѣ національнаго собранія, вотировавшаго эти законы, и въ условіяхъ, при которыхъ это собраніе дѣйствовало.

Конституціонный законъ 25 февраля 1875 года касается организаціи государственныхъ властей; но соотношеніе между этими государственными властями опредѣляется закономъ 16 іюля 1875 года „о соотношеніи государственныхъ властей". Слѣдовательно, оба эти закона должно имѣть въ виду при разсмотрѣніи законодательной и исполнительной власти.

Статья 1 закона 25 февраля 1875 года гласитъ, что законодательная власть ввѣряется двумъ собраніямъ: палатѣ депутатовъ и сенату. Но оба эти собранія образуютъ изъ себя одно національное собраніе или конгрессъ въ тѣхъ случаяхъ, когда предстоитъ: 1) ревизія конституціи, 2) избраніе президента республики. Президентъ избирается не палатами въ отдѣльности, а соединеннымъ ихъ засѣданіемъ, образующимъ національное собраніе или конгрессъ. Во всѣхъ другихъ случаяхъ палаты дѣйствуютъ отдѣльно, хотя засѣданія ихъ начинаются и оканчиваются совмѣстно. § 2 ст. 1 закона 16 іюля 1875 года постановляетъ, что сессіи какъ первой, такъ и второй палаты начинаются и оканчиваются въ одно и то же время; статья 4 того же закона гласитъ, что всякія собранія одной палаты, которыя имѣютъ мѣсто внѣ времени общей сессіи, недозволительны и ничтожны de plein droit. Исключеніемъ изъ этого является случай, когда сенатъ образуетъ изъ себя судебное присутствіе для суда надъ министрами или другими высшими должностными лицами, виновными и преданными суду президентомъ республики. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ сенатъ не можетъ заниматься ничѣмъ, кромѣ какъ дѣлами подобнаго рода, т.-е. исключительно отправляетъ свои судебныя функціи.

Обратимся теперь къ разсмотрѣнію организаціи двухъ учрежденій народнаго представительства Франціи: палаты депутатовъ и сената.

Палата депутатовъ избирается прямой и всеобщей подачею голосовъ. Такъ какъ порядокъ этого избранія и всѣхъ подготовительныхъ къ нему дѣйствій намъ извѣстенъ изъ предыдущаго, то остается прибавить, что 1) палата депутатовъ избирается на 4 года и 2) посредствомъ scrutin individuel. Относительно послѣдняго пункта слѣдуетъ замѣтить, что въ послѣднее время по поводу его въ палатѣ

возбужденъ вопросъ. Именно, 24 марта 1884 года депутатъ Констанъ внесъ предложеніе о scrutin de liste; 22 іюня 1884 года предложеніе это было принято и передано палатой на предварительное разсмотрѣніе въ коммиссію, но дальнѣйшій исходъ этого дѣла пока не извѣстенъ.

Сенатъ, образующій верхнюю палату, на основаніи конституціи избирается особымъ порядкомъ. Спеціальный конституціонный законъ, касающійся организаціи сената, былъ вотированъ 24 февраля 1875 года. Въ настоящее время статьи его отъ 1—7 исключены изъ числа законовъ конституціонныхъ. Слѣдовательно, отнынѣ способъ образованія сената будетъ опредѣляться законодательнымъ порядкомъ, и нынѣшнія (1884 г.) палаты измѣнили прежній порядокъ. Изданіе новаго закона въ настоящее время представляется важнымъ, ибо третья серія сенаторовъ должна выходить изъ состава сената 5 января 1885 года, и новые выборы въ сенаторы, состоявшіеся для замѣны выбывающей трети, должны быть произведены на основаніи новаго закона. Для пониманія измѣненій, произведенныхъ въ настоящее время, слѣдуетъ разсмотрѣть старый порядокъ избранія сенаторовъ.

Статья 1 стараго закона 24 февраля 1875 года гласитъ, что сенатъ состоитъ изъ 300 членовъ, изъ коихъ 225 избираются департаментами и 75 національнымъ собраніемъ; эти 75 сенаторовъ несмѣняемы и пожизненны, и въ случаѣ ваканціи, сенатъ замѣщаетъ ихъ мѣста самъ. 225 сенаторовъ избираются департаментами на 9 лѣтъ съ частичнымъ возобновленіемъ $^1/_3$ состава въ каждое трехлѣтіе. Такимъ образомъ, нынѣшній сенатъ въ 1879 году 5 января возобновилъ первую серію своего состава; вторая серія возобновлялась въ 1882 году, а третья, какъ мы сказали, должна быть возобновлена въ 1885 году.

Въ порядкѣ избранія сената слѣдуетъ разсмотрѣть два вопроса: 1) распредѣленіе сенаторовъ по департаментамъ и 2) устройство избирательныхъ коллегій. Но предварительно слѣдуетъ указать на то значеніе, которое думали придать сенату.

Когда конституціонные вопросы особенно сильно занимали и правительство, и палату, и журналистику, и когда рѣчь шла спеціально о сенатѣ, то какъ въ палатахъ, такъ и въ журналистикѣ въ пользу сената приводились общіе доводы, которые вообще приводятся въ пользу верхней палаты. Съ этой точки зрѣнія настаивалъ на необходимости верхней палаты и Тьеръ, который къ тому же весьма тяготился тѣмъ, что имѣлъ передъ собою единое суверенное собраніе, которое пользовалось своимъ всемогуществомъ далеко не въ конституціонномъ духѣ. Поэтому Тьеръ думалъ, что верхняя палата въ лицѣ сената будетъ извѣстной сдержкой для національнаго собранія.

Но, затѣмъ, что̀ долженъ представлять собою сенатъ—вопросъ особый. Маркизъ Кастелянъ въ своемъ изслѣдованіи *L'organisation du suffrage universel* предполагаетъ, что сенатъ необходимъ, какъ спеціальный представитель началъ собственности и какъ извѣстная консервативная сила противъ палаты, вышедшей изъ всеобщей подачи голосовъ. Другая точка зрѣнія заключается въ томъ, что сенатъ долженъ быть представителемъ мѣстныхъ союзовъ или общинъ или, какъ говорилъ Гамбетта,—„великимъ совѣтомъ французскихъ общинъ".

Какъ бы то ни было, но защитники какъ перваго мнѣнія, такъ и второго предполагали ограничить право избранія въ сенатъ и право быть избраннымъ въ сенаторы строгими условіями. Наиболѣе строгія условія были выработаны проектомъ герцога Брольи, но онъ, однако, не былъ принятъ палатою. Нынѣшняя организація сената во Франціи основана на проектѣ Валлона и др.

Такимъ образомъ, первый вопросъ, который мы должны разсмотрѣть, заключается въ томъ, кто именно образуетъ избирательную коллегію, посылающую сенаторовъ. Избраніе сенаторовъ предоставляется особымъ коллегіямъ въ департаментахъ. Эти коллегіи состоятъ: 1) изъ депутатовъ, т.-е. изъ лицъ, которыя представляютъ департаментскій округъ въ палатѣ депутатовъ; слѣдовательно, лица, избранныя въ палату депутатовъ, суть первый элементъ избирательной коллегіи, посылающей сенаторовъ; 2) изъ членовъ департаментскихъ и окружныхъ совѣтовъ поголовно; слѣдовательно, этотъ второй элементъ избирательной коллегіи привлекаетъ къ сенатскимъ выборамъ не только департаментъ, но и округа въ лицѣ членовъ окружныхъ совѣтовъ; 3) сверхъ того, въ избирательныя коллегіи входятъ особые делегаты, избираемые каждымъ муниципальнымъ совѣтомъ изъ числа избирателей общинъ, т.-е. изъ числа гражданъ общинъ. Этотъ пунктъ есть наиболѣе слабый, ибо черезъ это право избирать сенаторовъ распредѣляется неравномѣрно между общинами, такъ какъ избраніе этихъ делегатовъ обставлено такими условіями, что общины крупныя и мелкія представляются одинаково: каждый муниципальный совѣтъ избираетъ по одному делегату. Означенная избирательная коллегія дѣйствуетъ отъ имени и въ предѣлахъ департамента; соотвѣтственно этому и 225 выборныхъ сенаторовъ распредѣляются по департаментамъ пропорціонально ихъ населенію. Именно, сѣверные департаменты и Парижъ избираютъ каждый по 5 сенаторовъ; нѣкоторые департаменты—по 4 сенатора; многіе департаменты избираютъ каждый по 3 сенатора; всѣ прочіе департаменты посылаютъ каждый по 2 сенатора. Въ видѣ исключенія 3 департамента Алжира и 4 французскія колоніи: Мартиника, Гваделупа, островъ Сардинія и французская Индія изби-

раютъ по 1 сенатору (тоже и территорія Бельфора, отвоеванная Тьеромъ у Бисмарка дипломатическимъ путемъ). За исключеніемъ этихъ мѣстъ, посылающихъ по 1 сенатору, всѣ сенаторы другихъ мѣстъ избираются въ коллегіяхъ по scrutin de liste, т.-е. каждая коллегія избираетъ по общему для всѣхъ избирателей списку кандидатовъ.

Реквизиты, требуемые отъ сенаторовъ, касаются, главнымъ образомъ, возраста: отъ сенаторовъ требуется не менѣе 40 лѣтъ отъ роду.

Въ настоящее время (1884 г.) третья серія сенаторовъ избрана уже по новому закону. Существенныя измѣненія, внесенныя имъ, касаются, во-первыхъ, состава сената. Элементъ пожизненныхъ сенаторовъ устраненъ. Открывающіяся вакансіи пожизненныхъ сенаторовъ будутъ распредѣляемы между департаментами сенатомъ по жребью. Во-вторыхъ, увеличено и пропорціональнѣе распредѣлено количество делегатовъ отъ общинныхъ совѣтовъ.

Обѣ палаты въ отношеніи своихъ правъ одинаковы; но сенату, котораго предположено сдѣлать консервативнымъ учрежденіемъ и, слѣдовательно, поставить въ болѣе близкія отношенія къ исполнительной власти, даны нѣкоторыя преимущества. Сенату, во-первыхъ, предоставлены судебныя права, которыя выражаются въ правѣ сената a) судить президента республики за дѣла, подсудныя этому учрежденію; b) судить министровъ, въ случаѣ обвиненія ихъ, возбужденнаго со стороны палаты депутатовъ, и c) судить по важнѣйшимъ политическимъ преступленіямъ, если лица, подозрѣваемыя въ совершеніи ихъ, будутъ преданы суду по распоряженію президента республики. Сенату, во-вторыхъ, совмѣстно съ президентомъ республики предоставляется право распускать нижнюю палату. Этимъ правомъ, какъ извѣстно, воспользовался маршалъ Макъ-Магонъ, но роспускъ палаты, объявленный имъ съ согласія сената, оказался неудачнымъ, ибо новые выборы принесли то же оппозиціонное большинство, которое имѣлось и въ распущенной палатѣ.

II. Третій элементъ французскихъ государственныхъ властей есть президентъ республики. Должность президента настолько важна въ строѣ французскихъ государственныхъ учрежденій, что на нее слѣдуетъ обратить болѣе подробное вниманіе.

Прежде всего разсмотримъ способъ избранія президента французской республики. Способъ избранія его опредѣляется статьею 2 закона 25 февраля 1875 года, которая гласитъ, что „президентъ республики избирается абсолютнымъ большинствомъ голосовъ сената и палаты депутатовъ, соединенныхъ въ національное собраніе". Изъ этого видно, что избраніе главы исполнительной власти во Франціи предоставляется законодательной власти. Въ этомъ отношеніи ны-

нѣшнее французское законодательство рѣзко отличается отъ американскаго, а равно расходится и съ тѣмъ принципомъ, который былъ принятъ конституціей 1848 года во Франціи. Въ Америкѣ президентъ союза избирается не конгрессомъ, и не народомъ, т.-е. не всеобщей подачею голосовъ. Установляя особый способъ избранія президента, авторы американской конституціи желали этимъ избѣгнуть двухъ золъ: во-первыхъ, прямой зависимости президента республики отъ законодательной власти. Если бы президентъ республики избирался законодательной властью, т.-е. конгрессомъ, то онъ явился бы простымъ делегатомъ послѣдней и исполнителемъ ея воли, что̀ противорѣчило бы раздѣленію властей, которое воспринято американскою конституціею, и шло бы противъ національнаго интереса, ибо при такихъ условіяхъ законодательная власть пріобрѣла бы такое могущество, отъ котораго творцы американской конституціи старались предохранить свое отечество. Во-вторыхъ, авторы конституціи видѣли неудобство и опасность и отъ избранія президента республики народомъ, т.-е. всеобщей подачею голосовъ. Независимо отъ большой трудности соединить народный выборъ на одномъ лицѣ, избранное всенароднымъ голосованіемъ лицо, облеченное властью президента республики, имѣло бы такое значеніе, что исполнительная власть легко могла бы захватить диктатуру и поработить законодательную власть. Вслѣдствіе этого, американская система избранія президента республики состоитъ въ томъ, что населеніе каждаго штата избираетъ такое число лицъ, которое равнялось бы числу депутатовъ и сенаторовъ, вмѣстѣ взятыхъ, посылаемыхъ каждымъ штатомъ въ конгрессъ. Слѣдовательно, каждый штатъ избираетъ двухъ лицъ, соотвѣтственно числу посылаемыхъ имъ сенаторовъ и, сверхъ того, такое число лицъ, которое соотвѣтствуетъ числу депутатовъ, посылаемыхъ отъ каждаго штата, и которое для разныхъ штатовъ различно (Нью-Іоркъ, напр., посылаетъ 35 депутатовъ). Изъ этихъ лицъ, число которыхъ равно числу депутатовъ + число сенаторовъ, посылаемыхъ въ конгрессъ, и составляется избирательная коллегія, которая выбираетъ президента республики, при чемъ для избранія требуется абсолютное число голосовъ. Если же ни одно лицо не получитъ абсолютнаго большинства голосовъ, какъ окажется по вскрытіи и сосчитываніи бюллетеней, то закономъ предоставляется палатѣ депутатовъ въ присутствіи сената произвести перебаллотировку между тремя лицами, получившими относительное большинство голосовъ. Слѣдовательно, законодательная власть призывается только къ производству перебаллотировки и только въ тѣхъ случаяхъ, когда способъ, узаконенный для избранія президента республики, не приведетъ къ результатамъ. Такимъ обра-

зомъ, законодательная власть въ Америкѣ не принимаетъ никакого активнаго участія въ избраніи президента республики.

Въ Швейцаріи исполнительный совѣтъ, такъ называемый федеральный совѣтъ, избирается федеральнымъ собраніемъ на срокъ полномочій послѣдняго; но въ Швейцаріи нѣтъ единоличнаго главы исполнительной власти; его обязанности исполняетъ коллегія—федеральный совѣтъ. Здѣсь вопросъ поставленъ прямо: федеральный совѣтъ разсматривается какъ исполнительный комитетъ, делегированный законодательной властью. Лицо, именующееся президентомъ союза, есть предсѣдатель федеральнаго совѣта, состоящаго изъ 7 лицъ, избираемый притомъ на одинъ годъ. Слѣдовательно, нѣтъ никакихъ основаній проводить параллель, съ одной стороны, между президентомъ швейцарскаго союза и, съ другой — между президентомъ Сѣв.-Амер. Соед. Штатовъ, избираемымъ на 4 года, и президентомъ французской республики. Притомъ послѣдній избирается на срокъ, который не совпадаетъ съ срокомъ полномочій палаты депутатовъ и сената. Палата депутатовъ избирается, какъ извѣстно, на 4 года; сенатъ на 9 лѣтъ съ частичнымъ обновленіемъ черезъ каждые 3 года; президентъ же французской республики избирается на 7 лѣтъ. Слѣдовательно, полномочія президента республики продолжаются и на то время, когда палата депутатовъ, принимавшая участіе въ его избраніи, уже не существуетъ по причинѣ истеченія срока ея полномочій. Тутъ, очевидно, въ самой постановкѣ избранія имѣется извѣстное недоразумѣніе, которое объясняется самымъ ходомъ конституціонныхъ работъ, очеркъ котораго мы представили выше, и отсутствіемъ у тогдашнихъ законодателей выдержаннаго плана.

Изъ статьи 2 закона 25 февраля 1875 ясно, что президентъ республики избирается законодательною властью, т.-е. палатою депутатовъ и сенатомъ, соединенными вмѣстѣ. Въ этомъ отношеніи нынѣшнія постановленія французскаго права представляютъ полнѣйшій контрастъ съ той системой, которая была принята конституціей 1848 года. Французская конституція 1848 года предоставляла избраніе президента республики народу, т.-е. тому же suffrage universel, который избиралъ и депутатовъ національнаго собранія. Впрочемъ, нельзя не упомянуть, что въ тогдашнемъ національномъ собраніи эта система встрѣтила возраженіе и отпоръ съ различныхъ точекъ зрѣнія. При этомъ партіи умѣренныя и радикалы, въ родѣ Феликса Піа, сошлись и сильно возражали противъ избранія президента народомъ въ такой странѣ, какъ Франція, привыкшей къ централизаціи. Сущность возраженій сводилась къ тому, что избраніе президента этимъ способомъ приведетъ къ тому, что онъ, избранный всеобщей и прямою подачею голосовъ, будетъ, если опредѣлять силу по количеству по-

данныхъ голосовъ, сильнѣе, чѣмъ всѣ депутаты, вмѣстѣ взятые, такъ какъ за него, по меньшей мѣрѣ, будетъ подано столько же голосовъ, сколько за всѣхъ членовъ законодательной палаты; есть даже вѣроятіе, что за него будетъ подано больше голосовъ, ибо при избраніи депутатовъ, голоса разбиваются и нерѣдко пропадаютъ безъ пользы. Возможность такого случая и такихъ послѣдствій оправдались вполнѣ на Людовикѣ Наполеонѣ, который былъ избранъ президентомъ республики почти 6-ю милліонами голосовъ. Передъ такимъ громаднымъ количествомъ голосовъ, очевидно, національное собраніе оказалось безсильнымъ. Но національное собраніе было увлечено на эту дорогу человѣкомъ, который былъ не столько политикомъ, сколько поэтомъ, именно Ламартиномъ, котораго неумѣнье разбирать и разрѣшать политическіе вопросы достаточно извѣстно. По поводу избранія президента республики онъ произнесъ рѣчь, которая помѣщена въ сборникѣ: *La politique de Lamartine* (т. II, стр. 405—433), и относительно которой можно сказать, что то, что въ ней предвидѣлъ Ламартинъ, не сбылось, а то, чего онъ не подозрѣвалъ, случилось.

III. Въ своей рѣчи Ламартинъ отвергалъ коллегіальный составъ исполнительной власти и притомъ въ двоякой формѣ: 1) въ формѣ осуществленія этой власти самой палатой и 2) какимъ либо комитетомъ палаты. Но противъ невозможности осуществленія исполнительной власти законодательною палатою никто и не спорилъ, такъ какъ для всѣхъ ясно было, что собраніе въ 500 и болѣе человѣкъ не можетъ управлять именно по причинѣ своей многолюдности. Въ этомъ отношеніи Ламартинъ былъ правъ, и его сужденія по этому предмету могутъ считаться безспорными. Онъ былъ правъ также и въ томъ утвержденіи, что исполнительная власть не должна быть ввѣряема и комитетамъ палаты. Какъ показываетъ опытъ, первая система, т.-е. осуществленіе исполнительной власти самой палатою, фактически ведетъ къ образованію комитетовъ, которые, дѣйствуя на ея страхъ, порабощаютъ палату и установляютъ систему террора. Затѣмъ, что касается второй системы, то врученіе исполнительной власти комитетамъ создаетъ правительство „анонимное, безотвѣтственное и слабое“.

Коллегіальный составъ исполнительной власти возможенъ въ Швейцаріи, но только благодаря тому, что этому государству гарантированъ международнымъ соглашеніемъ вѣчный нейтралитетъ. Въ Швейцаріи правительство, подобное федеральному совѣту, поэтому представляется достаточно сильнымъ; но въ такой большой странѣ, какъ Франція, едва ли такое анонимное и слабое правительство было бы годно. Ламартинъ указывалъ затѣмъ на тотъ кризисъ и тѣ опасности, которые пережила Франція въ 1848 г.

И хотя, какъ показалъ этотъ послѣдній опытъ, революція 1848 года не была такимъ грознымъ революціоннымъ переворотомъ, какимъ была первая великая французская революція, но поэтъ, идеализируя свою эпоху и видя въ ней признаки величаваго геройства и мощной энергіи, говорилъ, что „энергическія эпохи не хотятъ среднихъ правительствъ; онѣ хотятъ власти, созданной по своему подобію: энергическимъ временамъ должна соотвѣтствовать энергическая власть“.

Но затѣмъ возникалъ вопросъ: какимъ образомъ будетъ создана эта единоличная и энергичная власть? будетъ ли она избрана законодательною палатою или посредствомъ всеобщей подачи голосовъ? Ламартинъ отвергалъ избраніе главы исполнительной власти палатою по разнымъ соображеніямъ, имѣвшимъ свою исходную точку въ природѣ французской демократіи. По мнѣнію Ламартина, французская демократія нуждается въ правительствѣ, которое исходило бы изъ нея самой, сохраняло бы черезъ то свою популярность и чувствовало бы себя солидарнымъ съ народомъ, изъ котораго оно вышло. Между тѣмъ правительство, избранное палатой, по необходимости должно раздѣлять свою судьбу съ судьбою законодательнаго собранія. Что дѣлать съ этой властью въ томъ случаѣ, если законодательное собраніе почему либо лишится популярности и утратитъ довѣріе страны? Очевидно, что исполнительная власть должна имѣть свою собственную силу. При избраніи президента республики палатой, онъ сдѣлался бы, по выраженію Ламартина, „лишней пружиной въ конституціи; онъ обратился бы въ стрѣлку, предназначенную показывать часъ вашей воли и капризовъ на циферблатѣ вашей конституціи“. Но несмотря на эту фразеологію, несмотря на идеалистическое настроеніе, увлекшее національное собраніе, слушавшее Ламартина, послѣдній все таки не могъ обойти рокового въ этихъ случаяхъ вопроса о могущемъ быть злоупотребленіи властью, ввѣренной президенту народнымъ голосованіемъ, за что именно и стоялъ Ламартинъ. Тѣмъ болѣе настояла необходимость такъ или иначе разрѣшить этотъ вопросъ, что въ то время, когда Ламартинъ произносилъ свою рѣчь и забрасывалъ цвѣтами своего краснорѣчія ту пропасть, къ которой онъ, по неразумію велъ Францію, въ числѣ его слушателей былъ Людовикъ Бонапартъ, литературный другъ пролетаріевъ, мечтавшій о временахъ своего великаго дяди. И тогда уже настойчиво ходили слухи, что конституція долго не просуществуетъ. По этому поводу Ламартинъ сказалъ слѣдующее: „чтобы дойти до 18 брюмера, въ наше время нужны двѣ вещи: длинная эпоха террора — сзади и Маренго и Аустерлицъ — впереди“. Очевидно, Ламартинъ предполагалъ, что и то и другое одинаково невозможно.

Но было бы весьма умно добавить, что для повторенія 18-го брюмера можетъ оказаться достаточнымъ, съ одной стороны, страха передъ революціей и въ особенности передъ революціей, съ соціалистической программой, а съ другой стороны, перспективы если не Аустерлица, то, по крайней мѣрѣ, Малахова кургана. Какъ бы то ни было, но потребовался опытъ избранія президента республики всеобщей подачею голосовъ, чтобы излечить французовъ отъ увлеченія рѣчами, подобными только что переданной рѣчи Ламартина, и вотъ причина, почему по нынѣ дѣйствующему во Франціи праву избраніе президента республики ввѣрено законодательной власти, т.-е. соединенному засѣданію палаты депутатовъ и сената, или національному собранію (конгрессу).

Перейдемъ теперь къ разсмотрѣнію атрибутовъ, принадлежащихъ президенту французской республики.

IV. Если президентъ республики избирается національнымъ собраніемъ, и, слѣдовательно, какъ бы является его уполномоченнымъ, то, съ другой стороны, ему обезпечиваются извѣстныя права, которыя не присвоены президенту американской республики и которыя, собственно, относятся къ кругу тѣхъ правъ, которыя принадлежатъ монархамъ. Сюда, прежде всего, относится право законодательной иниціативы. Статья 3 закона 25 февраля 1875 года гласитъ, что президентъ республики имѣетъ совмѣстно съ членами обѣихъ палатъ иниціативу закона. Въ Америкѣ такое право президенту республики не принадлежитъ. Американскій президентъ можетъ обратить вниманіе палатъ на извѣстные вопросы въ своемъ ежегодномъ посланіи, адресуемомъ въ конгрессъ. Въ этомъ посланіи президентъ отдаетъ отчетъ о состояніи страны и указываетъ на вопросы, требующіе почему либо вниманія законодательной власти. Во Франціи же президентъ республики имѣетъ право вносить въ палату законопроекты черезъ министерство, и, по уставу палаты, законопроекты, вносимые правительствомъ, пользуются даже извѣстнымъ преимуществомъ при ихъ разсмотрѣніи.

Но, съ другой стороны, президентъ французской республики имѣетъ право распускать палату. Созывать палату ему не предоставляется, ибо статья 1 закона 16 іюля 1875 года постановляетъ, что сенатъ и палата депутатовъ собираются каждый годъ во второй вторникъ января. Слѣдовательно, въ этомъ отношеніи республиканскій принципъ самостоятельнаго собранія палатъ въ назначенный закономъ срокъ сохраняется и во французской конституціи. Конституціоннымъ порядкомъ опредѣляется и срокъ сессіи; статья 1 того же закона постановляетъ, что обѣ палаты должны оставаться въ сессіи, по крайней мѣрѣ, въ теченіе 5 мѣсяцевъ ежегодно. Но прези-

денту республики принадлежитъ право созывать палаты въ экстраординарную сессію, и — что еще болѣе — ему принадлежитъ право отсрочивать засѣданіе палатъ и распускать нижнюю палату. Относительно отсрочки статья 2 закона 16 іюля 1875 года постановляетъ, что президентъ республики имѣетъ право отсрочивать (ajourner) засѣданіе палатъ; но, во всякомъ случаѣ, отсрочка не можетъ продолжаться болѣе одного мѣсяца и возобновляться болѣе двухъ разъ въ теченіе одной и той же сессіи. Изъ вышеизложеннаго понятенъ смыслъ той власти, которая принадлежитъ президенту республики относительно отсрочки. Упомянемъ только, что въ числѣ разныхъ другихъ мѣръ противъ оппозиціи въ палатѣ депутатовъ Макъ-Магонъ прибѣгалъ и къ этому средству. 18 мая 1877 года онъ воспользовался предоставленнымъ ему правомъ отсрочки, что, однако, не привело къ желательнымъ результатамъ.

Затѣмъ президентъ имѣетъ право съ согласія сената распускать палату, но съ условіемъ, чтобы по окончаніи двухмѣсячнаго срока со дня роспуска были назначены новые выборы, и чтобы по окончаніи послѣднихъ палаты были собраны черезъ 10 дней.

Такимъ образомъ, французская конституція предоставляетъ президенту важныя права по отношенію къ народному представительству, права, которыя являются болѣе похожими на прерогативы монархической власти. Однако, президенту не принадлежитъ санкція закона: законы, вотированные въ двухъ палатахъ, тѣмъ самымъ пріобрѣтаютъ силу и должны быть обнародованы президентомъ. Президентъ обязанъ обнародовывать законы черезъ мѣсяцъ послѣ ихъ принятія палатами и передачи ему. Законы, признанные палатами неотложными, должны быть обнародованы черезъ 3 дня. Президенту французской республики, однако, принадлежитъ право задерживающаго veto, какъ и всякому президенту республики. По ст. 7 закона 16 іюля 1875 года въ теченіе срока, назначеннаго для обнародованія закона, президентъ можетъ посредствомъ мотивированнаго посланія требовать новаго разсмотрѣнія, въ которомъ нельзя отказывать (ne peut être refusé). Палаты немедленно должны приступить къ разсмотрѣнію замѣчаній президента на изданный законъ, который остается въ силѣ, если палаты, несмотря на посланіе президента, остаются при прежнемъ мнѣніи. Затѣмъ президенту принадлежитъ право помилованія; но, какъ мы уже знаемъ, отъ послѣдняго должно различать право амнистіи. Амнистія можетъ быть даруема только закономъ, какъ гласитъ статья 3 закона 25 февраля 1875 года. Однако, и въ этомъ отношеніи фактически права президента были расширены: законами 3 марта 1879 года и 21 іюня 1880 года было постановлено, что палаты имѣютъ право, не измѣняя конституціи, опредѣлять, что

акты помилованія, даруемаго президентомъ, могутъ имѣть значеніе амнистіи, въ смыслѣ не только помилованія, но въ смыслѣ возстановленія во всѣхъ гражданскихъ правахъ лица, потерявшаго оныя по суду. Эти законы 1879 и 1880 годовъ были изданы по слѣдующему поводу. Дѣло шло о помилованіи сосланныхъ коммунаровъ 18-го марта. Предложенія объ амнистіи, начиная съ 1878 года постоянно повторялись, но ни правительство, ни большинство палатъ не желали давать полной амнистіи. Чтобы пойти на компромиссъ и было постановлено, что палаты, не измѣняя конституціи, могутъ сообщать актамъ помилованія президента силу амнистіи. Вслѣдствіе этого, много коммунаровъ было возвращено изъ мѣстъ ихъ ссылки въ отечество.

Далѣе президенту республики принадлежитъ право внѣшнихъ сношеній: онъ представитель Франціи во всѣхъ внѣшнихъ дѣлахъ. Право вести внѣшнія сношенія распространяется на представителей исполнительной власти во всѣхъ вообще республиканскихъ государствахъ, потому что правительствамъ иностранныхъ державъ невозможно вести сношенія непосредственно съ народнымъ представительствомъ или цѣлымъ собраніемъ: необходимо лицо, дѣйствующее именемъ страны.

Вслѣдствіе этого, президенту французской республики принадлежитъ право внѣшняго представительства Франціи въ ея сношеніяхъ съ другими державами. Поэтому всѣ послы и посланники другихъ державъ акредитуются къ президенту республики. Въ связи съ этимъ президенту принадлежитъ право заключать конвенціи, трактаты, договоры и пр.

Статья 8 закона 16 іюля 1875 года говоритъ, что президентъ ведетъ переговоры, заключаетъ и утверждаетъ трактаты и сообщаетъ о нихъ палатамъ тотчасъ, какъ только позволитъ безопасность и интересы государства. Но и здѣсь мы встрѣчаемся съ тѣми же ограниченіями, о которыхъ мы говорили выше, разсматривая права королевской власти [1]); именно трактаты и договоры о мирѣ, трактаты торговые, трактаты, возлагающіе обязательства на казну или касающіеся вообще status'а и правъ собственности французскихъ подданныхъ въ другихъ государствахъ, получаютъ силу только законодательнымъ порядкомъ, т.-е. послѣ вотированія ихъ обѣими палатами. Сверхъ того, никакая уступка территоріи, обмѣнъ ея, или прибавленіе новой не могутъ послѣдовать иначе, какъ въ силу законодательнаго опредѣленія.

V. Являясь главой исполнительной власти, президентъ республики

---

[1]) См. стр. 177—179.

для внутреннихъ и внѣшнихъ надобностей можетъ располагать вооруженными силами страны. Статья 3 закона 25 февраля 1875 г. говоритъ именно, что президентъ республики *располагаетъ* вооруженною силою (dispose de la force armée). Выраженіе „располагаетъ“ требуетъ объясненія.

Американская конституція постановляетъ, что президентъ республики *командуетъ* вооруженными силами союза; слѣдовательно, по силѣ этого постановленія онъ пользуется правами не только администратора, но и главнокомандующаго. Французская же конституція постановляетъ, что президентъ располагаетъ вооруженною силою, и, слѣдовательно, не командуетъ ею. Это послѣднее ограниченіе отражается и на правѣ президента на военныя дѣйствія. Мы видимъ, что президентъ имѣетъ право заключать миръ, но не имѣетъ права объявлять войны. Статья 9 закона 16 іюля гласитъ, что президентъ республики не можетъ объявлять войны безъ предварительнаго согласія на то двухъ палатъ. Къ этому постановленію никакихъ прибавленій не имѣется. Изъ него слѣдуетъ, что президентъ не можетъ de facto объявлять войну, а затѣмъ сдѣлать сообщеніе объ этомъ палатамъ.

Этимъ объясняется, почему президентъ республики Греви и министръ-президентъ Ж. Ферри, находясь въ фактической войнѣ съ Китаемъ, прикрывали ее разными неподходящими названіями, въ родѣ гарантіи французскихъ интересовъ и т. п. Мотивъ этого постановленія тотъ же, что и въ американской конституціи, по которой президентъ союза точно такъ же можетъ заключать миръ, но не объявлять войну. Американцы объясняютъ это просто тѣмъ, что заключать миръ дешевле, чѣмъ вести войну. Но французскіе юристы, втайнѣ соглашаясь съ мудростью американцевъ, объясняютъ мотивы этого постановленія иначе. При семъ они различаютъ полномочія президента республики въ отношеніи распоряженія вооруженными силами при оборонительной и наступательной войнѣ. Когда президентъ видитъ, что территорія государства уже наводнена, или можетъ быть наводнена непріятельскими войсками, онъ долженъ принимать мѣры для отраженія: но этотъ случай есть случай обороны страны, а не объявленія войны.

Въ силу § 3 ст. 3 закона 25 февраля 1875 г. президентъ, располагая вооруженною силою, естественно долженъ прилагать всѣ старанія, чтобы отразить вражеское нашествіе. Слѣдовательно, статья 9 закона 16 іюля, запрещающая президенту объявлять войну безъ согласія обѣихъ палатъ, касается только внѣшней наступательной войны. Въ этомъ смыслѣ высказывался Лабулэ въ своемъ докладѣ: „безъ сомнѣнія, глава государства“, говорилъ онъ, „слѣдуя ст. 3 закона 25 февраля 1875 года, предоставляющей ему право располагать

вооруженными силами, имѣетъ право и обязанность принимать всякія мѣры, требуемыя обстоятельствами, чтобы не допустить захвата французской территоріи и отразить вражеское нашествіе. Въ настоящее время (Лабулэ говорилъ въ 1875 г.) это болѣе необходимо, чѣмъ когда либо. Мы не хотимъ ослабить прерогативы, обезпечивающія независимость и безопасность страны; мы требуемъ, чтобы Франція осталась распорядительницею своихъ судебъ, и чтобы не было возможности объявлять войну безъ ея согласія". Изъ этого очевидно, что статья 9 касается только наступательной войны, но не того случая, когда Франція будетъ находиться въ положеніи обороны.

Затѣмъ президентъ республики является главою всѣхъ должностныхъ лицъ: ему въ принципѣ принадлежитъ право назначать лица на всѣ должности военнаго и гражданскаго вѣдомства, и въ этомъ отношеніи онъ источникъ полномочій другихъ властей въ условіяхъ, указанныхъ въ законѣ. Такимъ образомъ, совокупность всѣхъ правъ, предоставленныхъ президенту французской республики, дѣлаютъ его какъ бы монархомъ на 7 лѣтъ. Въ теченіе этого времени онъ является безотвѣтственнымъ передъ палатами за направленіе своей политики и за ея успѣхи, ибо конституціонный законъ постановляетъ, что президентъ республики можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности только въ случаѣ государственной измѣны (haute trahison), возможность которой весьма трудно предположить.

Если, такимъ образомъ, президентъ республики фактически не отвѣтственъ, то условія парламентскаго управленія требуютъ, чтобы онъ дѣйствовалъ черезъ отвѣтственное министерство. И дѣйствительно, въ отличіе отъ президента американской республики, который является лично отвѣтственнымъ лицомъ за свою дѣятельность, президентъ французской республики дѣйствуетъ черезъ отвѣтственное министерство.

Статья 3 закона 25 февраля 1875 года заключаетъ въ себѣ то же постановленіе, которое содержится на этотъ конецъ и въ конституціяхъ монархическихъ государствъ; именно, что каждый актъ и распоряженіе президента должны быть контрасигнированы министромъ, чѣмъ сама собою устанавливается отвѣтственность послѣдняго. Этимъ формулируется и отвѣтственность министровъ; именно, по статьѣ 6 закона 25 февраля 1875 года министры солидарно отвѣтственны передъ палатами за общее направленіе политики правительства и индивидуально за акты, лично исходящіе отъ нихъ. Изъ того, что министры отвѣтственны, очевидно слѣдуетъ, что они должны имѣть доступъ въ палаты и даже составлять ихъ интегральную часть, что при системѣ парламентскаго управленія всегда и бываетъ. Самъ президентъ республики по статьѣ 6 закона 16

іюля 1875 года не имѣетъ доступа въ палаты; онъ сносится съ ними черезъ посланія, которыя читаются съ трибуны однимъ изъ министровъ, на то уполномоченнымъ, такъ что президентъ республики лично ставится внѣ дебатовъ. Министры имѣютъ входъ въ обѣ палаты, безразлично изъ какой бы палаты министры ни были взяты: министры, назначенные изъ депутатовъ нижней палаты, имѣютъ доступъ въ верхнюю палату и наоборотъ: министры, назначенные изъ сенаторовъ, могутъ участвовать въ преніяхъ нижней. Итакъ, министры имѣютъ доступъ въ обѣ палаты и должны быть выслушаны, когда они того потребуютъ, слѣдовательно, они должны быть выслушиваемы во всякій моментъ дебатовъ, почему либо побуждающій ихъ говорить.

Сверхъ того, для помощи себѣ министры могутъ приглашать ассистентовъ, назначенныхъ обыкновенно декретомъ президента республики. Это бываетъ въ тѣхъ случаяхъ, если въ палатахъ разсматривается какой нибудь спеціальный законъ и для разъясненія его требуются спеціалисты, изъ которыхъ декретомъ и назначаются ассистенты.

VI. Но независимо отъ министерства, черезъ которое дѣйствуетъ президентъ республики, нынѣшняя французская конституція и органическіе законы сохранили одно учрежденіе, имѣющее весьма важное значеніе во Франціи—это conseil d'état. Учрежденіе conseil d'état, государственнаго совѣта, относится къ конституціи 1799 года, и онъ, какъ и сама конституція, былъ разработанъ по плану и проекту Сіейеса. Это одно изъ учрежденій, которому суждено было сохранить долговѣчное значеніе, несмотря на всѣ измѣненія въ политическомъ устройствѣ Франціи, которыя она пережила съ конца XVIII вѣка до нашихъ дней. При Наполеонѣ I, когда исполнительная власть получила широкое значеніе, когда въ ея рукахъ сосредоточилась иниціатива закона, высшее право управленія и широкое право распоряженій и декретовъ, государственный совѣтъ являлся центральнымъ учрежденіемъ, куда вносились на предварительное разсмотрѣніе законопроекты и всѣ распоряженія главы государства и декреты, касающіеся какъ общей администраціи, такъ и отдѣльныхъ ея частей.

Но, сверхъ того, еще при Наполеонѣ I этотъ государственный совѣтъ получилъ новую важную функцію, оставшуюся за нимъ и по сіе время, именно, завѣдываніе дѣлами административной юстиціи. При строгомъ раздѣленіи властей, которое въ особенности было проведено въ сферѣ администраціи и суда, цѣлый разрядъ дѣлъ, по характеру ихъ болѣе или менѣе публичному, дѣлъ, возникавшихъ по столкновенію правъ частныхъ лицъ съ интересами казны, были изъяты изъ вѣдѣнія общихъ судовъ и разрѣшеніе сихъ дѣлъ было предоставлено — въ департаментахъ суду префектуры, а въ центрѣ

высшею инстанціею для разсмотрѣнія этихъ дѣлъ сдѣлался государственный совѣтъ. Вслѣдствіе этого, государственный совѣтъ былъ раздѣленъ на отдѣленія, соотвѣтственно различнымъ предметамъ управленія: народнаго просвѣщенія, финансовъ и т. д. Особымъ отдѣленіемъ было судебное въ качествѣ судебной инстанціи по дѣламъ административной юстиціи. Французскій государственный совѣтъ послужилъ образцомъ для основанія подобныхъ учрежденій и въ другихъ государствахъ.

Понятно, что значеніе государственнаго совѣта падаетъ съ учрежденіемъ конституціонной монархіи: ему уже не поручается разработка законовъ; равнымъ образомъ, вся исполнительная власть сосредоточивается въ рукахъ министерства, и хотя мнѣнія государственнаго совѣта спрашиваются по поводу разныхъ мѣръ и распоряженій, предположенныхъ къ изданію отъ имени всего правительства, тѣмъ не менѣе фактическое его значеніе во времена Бурбоновъ и Орлеановъ (іюльской монархіи) значительно понижается. При императорѣ Наполеонѣ III значеніе государственнаго совѣта снова повышается. Императоръ, какъ извѣстно, управлялъ черезъ министровъ, подчиненныхъ лично ему, и при немъ государственный совѣтъ, какъ спеціальное учрежденіе, получаетъ большое значеніе. Послѣ переворота 4-го сентября 1870 года государственный совѣтъ былъ упраздненъ, но по настоянію Тьера возстановленъ 24 мая 1872 г. и до сихъ поръ продолжаетъ играть важную роль, какъ высшій административный судъ. Государственный совѣтъ въ настоящее время состоитъ изъ 32 штатныхъ членовъ или совѣтниковъ (это собственно и суть члены государственнаго совѣта) и 18 сверхштатныхъ членовъ государственнаго совѣта (en service extraordinaire). Званіе члена государственнаго совѣта дается лицамъ разныхъ спеціальныхъ вѣдомствъ, когда они приглашаются для присутствованія въ немъ. Изъ этихъ 32 совѣтниковъ съ присоединеніемъ къ нимъ подчиненныхъ должностныхъ лицъ и образуется государственный совѣтъ, члены котораго распредѣляются по разнымъ его отдѣленіямъ. Перечислять ихъ не представляется интереснымъ, ибо въ каждомъ отдѣленіи сосредоточены предметы вѣдомства нѣсколькихъ министерствъ, соединенные по группамъ. Эти отдѣленія заняты предварительнымъ разсмотрѣніемъ разныхъ проектовъ и мѣръ, если таковые будутъ препровождены на заключеніе государственнаго совѣта. Сверхъ того, по желанію палаты депутатовъ туда могутъ быть препровождены и законопроекты, разрабатываемые въ палатѣ, по той причинѣ, что для палаты иногда бываетъ чрезвычайно важно, прежде разрѣшенія вопросовъ, связанныхъ съ обсуждаемымъ законопроектомъ, выслушать по этому предмету мнѣніе членовъ государственнаго совѣта, состоящаго, какъ сказано, изъ

людей свѣдущихъ и опытныхъ. Слѣдовательно, государственный совѣтъ въ этомъ отношенiи является совѣщательнымъ учрежденiемъ по законодательнымъ и административнымъ дѣламъ въ тѣхъ случаяхъ, когда къ нему обращаются палаты или президентъ республики. Но самостоятельная и важная роль государственнаго совѣта остается попрежнему въ отношенiи административной юстицiи. Тутъ онъ является 1) первой и послѣдней инстанцiей для дѣлъ, возникающихъ по искамъ и жалобамъ, которые предъявляются на президента республики, на министровъ и другихъ высшихъ агентовъ, по рангу занимающихъ одинаковыя съ ними должности, и 2) государственный совѣтъ является апелляцiонной инстанцiей на рѣшенiя низшихъ административныхъ судовъ, каковы департаментскiе совѣты префектуры.

Таково устройство, какое имѣютъ во Францiи les grands pouvoirs de l'état. Изложеннаго выше было достаточно, чтобы дать понятiе объ организацiи и характерныхъ признакахъ нынѣ дѣйствующей во Францiи конституцiи.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЯ ЧЕРТЫ ЗАПАДНО-ЕВРОПЕЙСКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО УСТРОЙСТВА.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Конституціонный актъ.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Постановленія о личной и общественной свободѣ.

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Раздѣленіе властей.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

ОБЗОРЪ ГОСУДАРСТВЕННЫХЪ УЧРЕЖДЕНІЙ.

КНИГА ПЕРВАЯ.

Конституціонныя монархіи.

КНИГА ВТОРАЯ.

Народное представительство.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Организація и значеніе верхнихъ палатъ.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Нижнія палаты.

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Условія и формы выборнаго права.


БИБЛИОТЕКА
КОММУНИСТИЧЕСКОЙ
АКАДЕМИИ.

